Een spel met grenzen:
de Nederlandse casinomarkt

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van de
Ministeries van Justitie en Economische Zaken

Antony Pemberton
André Oostdijk
Jaap Wils
Cornelis van der Werf

B2499

Leiden, 15 oktober 2002

research voor beleid bv

Voorwoord

Voor u ligt het rapport *Een spel met grenzen: de Nederlandse casinomarkt*. Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar de omvang en inrichting van casinomarkt en de behoefte aan uitbreiding van het legale casinoaanbod. Daarbij komen tevens te verwachten (neven)effecten aan de orde alsmede de eventuele voorwaarden waaronder uitbreiding mogelijk is.

Deze versie van het rapport presenteert integraal de uitkomsten van de drie fasen van het onderzoek, te weten de bepaling van het marktpotentieel, een (internationaal vergelijkend) onderzoek naar mogelijke casinoregimes, en een scenariostudie.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit de volgende personen:

Prof. dr. D. Sikkel	Universiteit van Tilburg/ Sixtat (voorzitter)
Dr. P. Cuijpers	Trimbos-instituut
Dr. J.H.M. Donders	Ministerie van Financiën
Dhr. W.M. van Erve MMS	Holland Casino
Drs. P.J.A.M. Geertsen	College van toezicht op de kansspelen
Mevr. mr. L.J. Molenaar	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Mevr. dr. M.M.J. van Ooyen	Ministerie van Justitie, WODC
Mevr. mr. M. D. Stam	Ministerie van Justitie
Mr. M. A. Visser	Ministerie van Economische Zaken
Drs. A. de Vos	GGZ Nederland

Het onderzoeksteam wil de begeleidingscommissie danken voor hun bijdrage aan het onderzoek en de totstandkoming van het rapport. Daarnaast danken wij Hans Moerland van de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam, Roy Thurik van de Economische faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam, Irma Ansems van Holland Casino en Justin Franssen van Van Mens en Wisselink voor hun actieve en ondersteunende bijdrage aan het onderzoek

André Oostdijk
Antony Pemberton

Inhoudsopgave

Samenvatting

Aanleiding voor het onderzoek

Het Nederlandse kansspelbeleid, zoals dat is verankerd in de Wet op de kansspelen, beoogt de kansspelen in het algemeen en casinospelen in het bijzonder in goede banen te leiden. Daarbij zijn drie beleidsdoelen te onderscheiden.

- Tegengaan van gokverslaving; met behulp van een preventief kansspelverslavingsbeleid.
- Consumentenbescherming; zorg dragen voor een eerlijk spelverloop en duidelijke regels.
- Tegengaan van criminaliteit; voorkomen van inmenging door georganiseerde misdaad.

Holland Casino is de enige aanbieder van casinospelen die zich – onder strikte voorwaarden – mag richten op het algemeen publiek. Het bedrijf exploiteert op dit moment twaalf vestigingen waarmee het wettelijke toegestane maximumaantal is bereikt.

In het kader van de operatie *Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit* heeft een werkgroep zich gebogen over het kansspelbeleid en de casinomarkt. De werkgroep constateert dat de vormgeving van het casinobeleid niet strookt met de doelstellingen ervan en is van mening dat de kansspelmarkt als een 'gewone' markt zou moeten worden gezien. Het kabinet onderschrijft in reactie hierop de noodzaak het beleid aan te passen, maar neemt de aanbeveling van de werkgroep de markt vrij te geven niet zonder meer over. Voorafgaand hieraan wenst het kabinet meer inzicht in de behoefte aan casinospelen.

Teneinde dit inzicht te genereren heeft Research voor Beleid onderzocht of er bij consumenten behoefte bestaat aan de uitbreiding van het legale casinoaanbod, welke effecten daarvan op het gebied van verslaving, opbrengsten en criminaliteit zijn te verwachten en aan welke voorwaarden een eventuele uitbreiding van de casinomarkt gebonden zou moeten zijn. Voorliggend rapport beschrijft de uitkomsten van dit onderzoek.

Onderzoeksopzet

Door middel van een enquête onder 2000 huishoudens, interviews met deskundigen, literatuurstudie en op basis van cijfers van Holland Casino en inzichten van de Belastingdienst hebben we zowel de huidige als – uitgaande van een serie assumpties – de potentiële markt in kaart gebracht. Aan de hand van deze gegevens, gecombineerd met onderzoeksresultaten over de inrichting van de casinomarkt in een groot aantal landen, zijn vijf scenario's geformuleerd die zich met name onderscheiden op het aantal en soort (publiek / privaat) aanbieders. De scenario's zijn besproken met diverse deskundigen op het gebied van de casino- en speelautomatenmarkt, criminaliteit en verslaving. Besproken is wat de te verwachten effecten zijn van de verschillende scenario's en welke eisen dat stelt aan het beleid ten aanzien van de inrichting van de casinomarkt.

In deze samenvatting zijn de belangrijkste uitkomsten van de verschillende onderzoeksfasen weergegeven.

Omvang (toekomstige) casinomarkt

Zoals gezegd is Holland Casino de enige aanbieder van casinospelen die zich mag richten op het algemeen publiek. In de twaalf vestigingen van Holland Casino kan men de klassieke casinospelen beoefenen onder begeleiding van een croupier. Verder zijn naast de casinospelen ook kans-

spelautomaten toegestaan[1]. De opbrengsten van de exploitatie van de casino's komen ten goede van de staatskas.

Uit cijfers van Holland Casino blijkt dat in 2001 1,2 miljoen mensen haar vestigingen hebben bezocht. In totaal hebben zij 5,9 miljoen bezoeken afgelegd. De gemiddelde bezoekfrequentie is daarmee vijf bezoeken per persoon. De bezoekers spelen met name roulette en speelautomaatspelen (ongeveer de helft van alle bezoekers) en in iets mindere mate kaartspelen (ongeveer 30% van alle bezoekers).

Illegale casino's
Naast Holland Casino kent Nederland illegale casino's. In het kader van dit onderzoek zijn illegale casino's gedefinieerd als speelgelegenheden die zonder vergunning casinospelen aanbieden en zich richten op het algemeen publiek. Tot voor kort had de bestrijding en sluiting van dergelijke illegale gelegenheden weinig prioriteit. In 1999 waren er naar schatting 70 à75 van deze casino's. Inmiddels heeft de intensivering van de handhaving (het Jokerproject) geleid tot sluiting van het merendeel hiervan.

Over de omvang van de huidige illegale casinomarkt doen diverse schattingen de ronde, variërend van 100.000 tot 350.000 bezoekers op jaarbasis, hoe dan ook een aanzienlijk geringer aantal dan het aantal bezoekers van Holland Casino. Vastgesteld is dat de illegale markt als gevolg van het Jokerproject aanmerkelijk is geslonken. In het verlengde hiervan speelt de vraag of het uitbreiden van het legale aanbod leidt tot een substitutie-effect omdat illegale casinobezoekers de overstap wagen naar een legale gelegenheid. Op grond van diverse informatiebronnen wordt geconcludeerd dat slechts bij een deel van de bezoekers van illegale casino's dit substitutie-effect te verwachten is. Het zou gaan om een groep van maximaal 40.000 personen. Een sterke groei van het aantal bezoekers van Holland Casino als gevolg van de sluiting van illegale gelegenheden is gezien het bovenstaande dan ook niet te verwachten. De vraag is zelfs in hoeverre deze substitutie – ook wanneer zij volledig zou optreden – te meten is waarmee overigens zeker niet is gezegd dat er geen substitutie optreedt.

Marktvraag bij gelijkblijvend aanbod
Bij het bepalen van de toekomstige marktvraag hebben we rekening gehouden met het voorgenomen herbezoek en met nieuwe bezoekers, dat wil zeggen personen die de laatste tijd geen Holland Casino hebben bezocht (autonome groei). We schatten dat op basis van dit *herbezoek* en de *autonome groei* circa 1,5 miljoen personen in de komende twaalf maanden een bezoek zal brengen aan het casino. Ervan uitgaande dat deze groep gemiddeld dezelfde bezoekfrequentie zal gaan vertonen als de huidige bezoekers betekent dit het aantal bezoeken stijgt naar 6 tot 8,5 miljoen. Deze schatting gaat uit van het huidige marktaanbod.

Marktvraag bij landelijk dekkend aanbod
Zowel met behulp van de enquête als met een rekenmodel (dat is gebaseerd op de bezoekersregistratie van Holland Casino) zijn we nagegaan wat de vraag naar casino's zou zijn als alle meerderjarige Nederlanders binnen een straal van 30 kilometer van een Holland Casino woonachtig zou zijn. Het aantal Holland Casino's dient dan met zeven vestigingen te worden uitgebreid. Het rekenmodel wijst uit dat het aantal bezoekers in dat geval met ongeveer 76.000 toeneemt. De

[1] Naast Holland Casino zijn er in Nederland tal van exploitanten van kansspelautomaten, van horecaondernemers die één 'gokkast' in hun zaak hebben staan tot amusementscentra met een grote variëteit aan kansspelautomaten. Wel kennen de automaten van Holland Casino een andere inleg en uitbetaling dan de overige automaten.

enquête levert een vergelijkbaar beeld op. Vastgesteld is dan ook dat een uitbreiding van het aanbod een beperkte invloed heeft op het aantal *bezoekers*. Het aantal *bezoeken* daarentegen is wel duidelijk afhankelijk van de afstand tot het casino. Hoe kleiner de afstand, des te hoger is het aantal bezoeken. Deze bezoeken komen voor rekening van vrijwel dezelfde groep bezoekers, zodat de gemiddelde bezoekfrequentie toeneemt.

Mogelijke casinoregimes en marktordening

Het beleid ten aanzien van casino's en kansspelen in het algemeen varieert sterk tussen en soms ook binnen landen. Om de verschillende markten zinvol met elkaar te kunnen vergelijken een analysekader opgesteld waarin de uitgangspunten van het beleid een belangrijke rol spelen. Immers, verschillende uitgangspunten (kunnen) leiden tot wezenlijk andere markten. In het onderzoek zijn naast de buurlanden België, Duitsland, Groot-Brittannië en Luxemburg ook de casinoregimes in Frankrijk, Spanje, Oostenrijk en Denemarken bestudeerd. Verder is ook een aantal niet-Europese casinomarkten (Nevada, Queensland en Nieuw Zeeland) in kaart gebracht.

Er zijn zes verschillende beleidsmodellen onderscheiden.

1. Het uitroeimodel; strikte toezicht op alle vormen van gokken en een zeer strikte handhaving van anti-gokwetgeving.
2. Het gedoogmodel; wel anti-gokwetgeving, maar handhaving ervan geschiedt niet of slechts ten dele.
3. Het beschermen van kansspelers model; legalisering van casino's binnen strikte regulering
4. Het neutrale model; gokken als een willekeurige economische activiteit.
5. Het overheidsbelangenmodel; beschermen van de economische belangen van de overheid (belastingopbrengsten)
6. Hybride modellen; combinaties van de eerdere modellen.

In Nederland en in de meeste andere Europese staten is het uitgangspunt van het beleid het voorkomen van de schadelijke neveneffecten. De regels zijn erop gericht gokverslaving en criminaliteit tegen te gaan. Het economisch belang is aan deze randvoorwaarden ondergeschikt. Dit wil niet zeggen dat economische belangen geen rol spelen. In tegendeel, de Europese landen zijn te verdelen in landen die het *overheidsbelangenmodel* hanteren en landen die het *beschermen van kansspelers model* hanteren. Het beleid in Spanje, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg en Oostenrijk lijkt in de eerste plaats gericht op het beschermen van de economische belangen van de overheid. De focus ligt op het voorkomen van de inmenging van de georganiseerde misdaad en belastingontduiking. Minder nadruk krijgt het beschermen van spelers tegen gokverslaving. Daarin verschillen deze landen van Nederland. Het Nederlandse beleid heeft op dit punt meer overeenkomsten met het beleid van België, Denemarken en Groot-Brittannië. Opgemerkt moet wel worden dat het onderscheid tussen de Europese modellen gradueel en een stuk kleiner is dan het verschil met het Amerikaanse model.

Scenariostudie

In de scenariostudie zijn vijf scenario's opgesteld waarbij de volgende, aan het kabinetsstandpunt ontleende uitgangspunten zijn gehanteerd.

- De kern van het kansspelbeleid blijft ongewijzigd. Dit betekent dat het beleid gericht blijft op het beschermen van kansspelers en het tegengaan van criminaliteit.
- De intensieve bestrijding van het illegale aanbod -al dan niet in de vorm van het Jokerproject - blijft een speerpunt.

Uit de internationale vergelijking komt naar voren dat de casinomarkten zich in de verschillende onderzochte landen met name onderscheiden op een tweetal punten, te weten: type aanbod (publiek / privaat) en het aantal aanbieders. Bij publiek aanbod vloeien de opbrengsten in de staatskas, in een stelsel met private aanbieders komen zij primair ten goede aan de private partijen, waarna overigens nog wel belastingafdracht volgt. Bij een publiek aanbod is er in principe één aanbieder, bij privaat doorgaans meerdere. Hiervan uitgaande zijn vijf scenario's opgesteld: één zonder veranderingen, één met extreme veranderingen en drie tussenscenario's. De scenario's onderscheiden zich primair door een oplopend aantal casino's en marktpartijen.

- *Huidige situatie*
  In dit scenario verandert niets in het huidige beleid ten aanzien van casino's. Aanbod, aanbieder en aantal casino's blijven gelijk.
- *Uitbreiding in huidige marktsituatie*
  In dit scenario wordt het huidige maximumaantal van 12 casino's losgelaten. Op basis van de huidige vraag in de markt of een ander criterium wordt een nieuw maximum bepaald. Deze casino's worden door een publieke exploitant uitgebaat.
- *Monopolie per regio*
  Nederland wordt ingedeeld in verschillende regio's. Per regio wordt één casino vergund en door private en mogelijk ook buitenlandse aanbieders uitgebaat. Het spelaanbod verandert niet.
- *Beperkte concurrentie*
  Nederland wordt ingedeeld in verschillende regio's. Per regio zijn meerdere casino's toegestaan, die door private en mogelijk ook buitenlandse aanbieders wordt uitgebaat. Het spelaanbod verandert niet.
- *Volledige concurrentie*
  Er zijn geen restricties aan het aantal en soort aanbieders. Het staat exploitanten van casino's vrij hun deuren te openen mits ze aan bepaalde voorwaarden voldoen. Daarbij staat het hen vrij ook andere kansspelen dan de huidige aan te bieden.

De mogelijke veranderingen in aanbieders en aanbod hebben naar verwachting niet alleen effecten op de markt (omzet casino's en bezoekersaantallen), gokverslaving, illegaliteit en criminaliteit maar beïnvloeden ook andere onderdelen van het casinobeleid, zoals handhaving, belastingregime en kansspelpreventie.

In de onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de scenariostudie samengevat.

	1	2	3	4	5
Effecten / Scenario's	Huidige situatie	Uitbreiding in huidige marktsituatie	Monopolie per regio	Beperkte concurrentie	Concurrentie
Omzet	0	+	+	++	++
Gokverslaving	0	+/-	+	+	++
Productdifferentiatie	0	0	0	+	+
Criminaliteit	0	0	0	0	0
Illegaliteit	0	-	-	--	--
Toezicht	gelijk	gelijk	anders	anders	anders
Belastingregime	gelijk	gelijk	anders	anders	anders

- afname, +/- lichte toename, + toename, 0 geen effect

Uit het overzicht blijkt dat een andere marktinrichting naar verwachting leidt tot een stijging van de omzet. Dit zeker wanneer een concurrerende markt zou ontstaan, hetgeen overigens in de ogen van de meeste deskundigen gedeeltelijk al een feit is. Algemeen zijn de betrokkenen van oordeel dat er sprake is van een overlap tussen de markten van Holland Casino en de amusementscentra.

Een uitbreiding van het aantal casino's leidt naar verwachting ook tot meer omzet omdat het aantal bezoekers toeneemt en daardoor ook de bestedingen. Overigens is tevens de verwachting dat niet zozeer het aantal bezoekers zal groeien maar vooral het aantal bezoeken. Verder is het aannemelijk dat extra casino's – en dus meer veelbezoekers - leiden tot een toenemende gokverslaving. Een stringent preventief verslavingsbeleid kan dit effect wat afvlakken maar niet voorkomen. In lijn met de uitgangspunten van het beleid gokverslaving te voorkomen zou daarom in de vergunningvoorschriften opgenomen moeten worden dat een strikt preventief beleid gevoerd moet worden.

Meer casino's leiden niet automatisch tot meer criminaliteit (in de zin van witwassen van geld). Voorwaarde daarbij is wel dat er strenge eisen worden gesteld aan de transparantie van de bedrijfsvoering. Door het vrijgeven van het productenaanbod – onder duidelijke randvoorwaarden overigens - verwachten de deskundigen dat nieuwe product-marktcombinaties ontwikkeld zullen worden. Dit gegeven in combinatie met de groei van het aanbod leidt tot de voorspelling dat bij een toenemende concurrentie de illegaliteit zelfs sterker verdrongen wordt. Tenslotte is duidelijk dat een andere marktinrichting gevolgen heeft voor de wijze waarop de handhaving en het belastingregime vorm gegeven moeten worden.

Samenvattend komen de onderzoekers tot de analyse dat op hoofdlijnen in feite sprake is van twee mogelijke beleidsalternatieven voor de inrichting van de casinomarkt. Het eerste alternatief betreft de bestendiging van de huidige situatie omdat dit met name op de preventie van kansspelverslaving het meeste effect heeft. Wel is een herbezinning op de beleidsuitgangspunten en de beleidsmatige invulling daarvan ook in dit alternatief wenselijk. Het tweede beleidsalternatief gaat uit van een uitbreiding van de markt. Dit is niet alleen ingegeven door de groei van de vraag maar ook door het karakter van de markt en een verschuiving in beleidsdoelstellingen. Daarbij is aangegeven welke beleidsmatige keuzes aan de orde zijn indien voor dit alternatief wordt gekozen.

1 Achtergrond en vraagstelling

1.1 Achtergrond: ontwikkelingen in de Nederlandse casinomarkt

Casino's in Nederland

Kop of munt? Twee uitersten bepaalden vroeger het beeld van casino's. Kop is de glamour en de glitter. Exclusieve uitstapjes van de high society. Elvis in Las Vegas, James Bond aan de baccarattafel in Monaco. Munt is daarentegen de schaduwzijde. De maffia en de witwaspraktijken, de gokschulden en woekerrentes.

Inmiddels behoeven beide beelden ook in Nederland aanpassing. De casinomarkt is in de laatste vijfentwintig jaar veel veranderd. Van de zwaarbevochten legalisering en opening van het casino in Zandvoort in 1976, naar de bijna geruisloze opening van het twaalfde Holland Casino[1] in Enschede in 2002. Symbolisch voor de veranderingen binnen de casinomarkt is de sponsoring van de eredivisie voetbal door Holland Casino. Weinig zaken zijn zo 'normaal' als deze competitie en met ongeveer zes miljoen bezoeken in 2001 is ook Holland Casino nauwelijks meer exclusief te noemen. Casinobezoek lijkt steeds meer een 'gewoon' avondje uit geworden.

Het tegengaan van de negatieve effecten behoeft weliswaar blijvende aandacht, maar ook hier is de situatie in de laatste 25 jaar veranderd. Het beleid van de Nederlandse overheid, zoals dat onder meer is vormgegeven in de Wet op de kansspelen, beoogt de casinospelen en de kansspelen in het algemeen in goede banen te leiden. Drie hoofddoelen van het beleid zijn daarbij te onderscheiden.[2]

Het tegengaan van gokverslaving is de eerste. Hiertoe voert de Nederlandse overheid en daarmee Holland Casino een preventiebeleid kansspelverslaving. Behalve het voorlichten van bezoekers en het opleiden van personeel houdt dit in dat bezoekers zichzelf entreeverboden en/ of bezoekbeperkingen kunnen opleggen.

Consumentenbescherming is het tweede doel. Dit betekent onder meer dat Holland Casino zorg moet dragen voor een eerlijk spelverloop: de regels van de spellen moeten duidelijk zijn voor de spelers en mogen niet tussentijds veranderen.[3] Ook volgt uit de bescherming van consumenten dat toegang voorbehouden is aan meerderjarigen. Om dit te bewerkstelligen kent Holland Casino een legitimatieplicht. Het tegengaan van criminaliteit is de laatste doelstelling. Om de inmenging van (georganiseerde) misdaad in het casinowezen te voorkomen is de bedrijfsvoering van Holland Casino bijzonder transparant en gebonden aan bepaalde eisen. Verder heeft het feit dat Holland Casino ongebruikelijke transacties moet melden met de bestrijding van criminaliteit te maken, evenals de verplichtingen ingevolge de Wet Identificatieplicht bij financiële transacties en de Wet op de wisselkantoren.

---

[1] De enige vergunninghouder voor casinospelen in Nederland.

[2] Er is nog een vierde (afgeleide) impliciete beleidsdoelstelling: fondsenwerving. Deze beleidsdoelstelling is volgens het hof van Justitie echter geen objectieve rechtvaardigheidsgrond voor ingrijpen in de markt voor kansspelen. Zie Miers, 1991.

[3] Zie voor de voorschriften Wet op de kansspelen artikel 27g e.v.

MDW-rapport, 'Nieuwe ronde nieuwe kansen'
De MDW-werkgroep onder leiding van de heer Huls heeft het kansspelbeleid en daarmee het casinobeleid onder de loep genomen. De werkgroep signaleert in haar rapport 'Nieuwe ronde, nieuwe kansen' knelpunten in het gehele kansspelbeleid, waaronder het casinobeleid. De kern van haar kritiek op het casinobeleid is dat de vormgeving niet strookt met de doelstellingen. Onder meer de volgende door de werkgroep geconstateerde problemen komen in het rapport aan de orde.

- *De beperking van het aantal aanbieders*. De werkgroep vraagt zich af of deze beperking bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het beleid, zoals het beschermen van kansspelers en het tegengaan van criminaliteit. Het lijkt haar goed mogelijk dat dezelfde doelen verwezenlijkt kunnen worden in een situatie met meerdere aanbieders. Verder stelt zij dat juist de beperking kan leiden tot ongewenste neveneffecten als een illegaal aanbod en het ontbreken van concurrentieprikkels voor de aanbieder.
- *Inconsistentie.* De werkgroep vindt voorschriften, vergunningverlening en toezicht voor verschillende typen kansspelen te veel uiteenlopen, te versnipperd en te weinig transparant.
- *Problemen met de handhaving.* De werkgroep stelt dat de wettelijke definitie van kansspelen te ruim is en dat daarom vervolging wordt bemoeilijkt en activiteiten verboden zijn die geen belemmering vormen voor het behalen van de doelstellingen van het beleid. Het waarom van deze verboden staat ook binnen het opsporing en handhavingapparaat ter discussie. De repressie van illegale activiteiten heeft als gevolg hiervan geen prioriteit.
- *Belangenverstrengeling bij opbrengstbestemming.* De overheid is in het huidige stelsel zowel vergunningverlener als begunstigde als formele wetgever. De Staat is immers de enige exploitant van casinospelen en de inkomsten van de exploitatie vloeien naar de staatskas.

Deze kritiek mondt uit in een serie aanbevelingen aan het kabinet. Het centrale thema in deze aanbevelingen is dat de vraag en het aanbod van kansspelen als een gewone markt moet worden gezien, waarbij de overheid zorg draagt voor het tegengaan van eventuele negatieve bijeffecten én voor een adequate handhaving van de kansspelwetgeving.

Het Kabinetsstandpunt
Het kabinet onderschrijft de noodzaak het beleid aan te passen. Op negen punten wordt het kansspelbeleid gewijzigd. Drie aanpassingen hebben te maken met de casinomarkt, te weten[1].

- Intensivering en vernieuwing van het toezicht op landelijke vergunninghouders. Er wordt een nieuw orgaan ingericht, dat operationeel toezicht houdt op de vergunninghouders en de vergunningverleners adviseert. Onderzocht wordt in hoeverre het bestuurlijk instrumentarium van de nieuwe toezichthouder kan worden uitgebreid.[2] Dit orgaan, dat het huidige College van Toezicht op de kansspelen gaat vervangen, zal naar verwachting op 1 januari 2005 operationeel worden.
- Intensivering van het handhavings- en opsporingsbeleid. In het kader van het zogenaamde Jokerproject wordt de opsporing en vervolging van illegale casino's versterkt. De Belastingdienst coördineert de handhaving en werkt ondermeer nauw samen met het Openbaar Ministerie, politie, UWV en lokale overheden.

[1] Zie het kabinetsstandpunt (TK 24 036 nr.180) en de voortgangsrapportage (TK 24 557 nr.257).
[2] In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum van het ministerie van Justitie wordt momenteel een verkennend onderzoek naar mogelijke toezichtarrangementen uitgevoerd. De resultaten van dit onderzoek zullen naar verwachting eind 2002 beschikbaar zijn.

- Heroverweging van het aantal casino's. In dit verband kondigt het kabinet een onderzoek naar de behoefte aan casinospelen aan omdat men niet goed kan overzien wat de gevolgen van de aanbevelingen van de MDW-werkgroep zijn. Met name de consequenties voor de gokverslaving en de inkomsten van de overheid zijn onduidelijk. Het kabinetsstandpunt verschilt dan ook van het standpunt van de MDW-werkgroep. Op dit moment neemt zij de aanbeveling om de markt als een gewone markt te zien, waarbij iedere geschikte aanbieder casino's kan uitbaten, niet over. Voor een dergelijke beslissing heeft men thans onvoldoende informatie. Dit onderzoek moet hierin voorzien.

Het voorliggend rapport beschrijft de resultaten van het onderzoek naar de behoefte aan casinospelen, de structurering van de casinomarkt en de mogelijke gevolgen van een andere marktinrichting[1]. In de volgende paragraaf beschrijven we hoe het onderzoek is vormgegeven.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksopzet

Het doel van het onderzoek is de behoefte aan uitbreiding van het legale casinoaanbod in kaart te brengen, inclusief te verwachten effecten en de daarbij mogelijke en benodigde voorwaarden. Het onderzoek moet een verantwoord besluit over eventuele uitbreiding van het legale casinoaanbod - al dan niet gekoppeld aan een wijziging van het casinoregime - faciliteren.

Het onderzoek bestaat uit drie fasen:
- bepaling marktpotentieel;
- vormgeving casinoregime;
- vaststellen van landelijke scenario's voor mogelijke marktinrichtingen (casinoregimes).

In de volgende subparagrafen wordt per fase ingegaan op de probleemstelling, onderzoeksvragen en onderzoeksopzet.

1.2.1 Bepaling marktpotentieel

Onderzoeksvragen
Van de eerste fase van het onderzoek zijn de resultaten vermeld in hoofdstuk 2. De volgende onderzoeksvragen stonden centraal:
1) Hoe groot is de behoefte aan casino's bij consumenten en welke wensen hebben zij ten aanzien van het casinoaanbod?
2) Wat is, gezien de totale markt van legale en illegale casino's, de potentiële marktruimte voor legale casino's?

Onderzoeksopzet
Meerdere gegevensbronnen zijn voor het beantwoorden van bovenstaande vragen gebruikt. Er is een enquête uitgevoerd onder 2000 meerderjarige inwoners van Nederland. De vragenlijst en de "rechte tellingen"[2] zijn te vinden in de bijlagen. Er zijn experts geraadpleegd en jaarverslagen, Kamerstukken en andere onderzoeken bestudeerd. Hieronder gaan we in op de enquête (met de respons en de methode van weging) en de verdere dataverzameling.

[1] De termen marktinrichting en casinoregime worden in het rapport door elkaar gebruikt, maar duiden op het wettelijk kader waarbinnen in Nederland casino-exploitatie mogelijk is.
[2] De zogenoemde rechte tellingen geven per enquêtevraag de door de respondenten gegeven antwoorden weer.

Enquête

Voor de telefonische enquête is een vragenlijst opgesteld,[1] die mede tot stand is gekomen op basis van suggesties van de heer Geertsen van het College van Toezicht van de Kansspelen, mevrouw Ansems en mevrouw Janssen van Holland Casino en de heer Moerland van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ook de op- en aanmerkingen van de begeleidingscommissie zijn in de vragenlijst verwerkt.

De telefonische enquête is uitgevoerd van 21 januari 2002 tot 31 januari 2002. Een steekproef van 7000 telefoonnummers is aselect getrokken uit “het telefoonboek”. Tweeduizend respondenten (eerstjarige bewoners van het huishouden van achttien jaar en ouder) hebben meegewerkt aan het onderzoek. Dat betekent een repons van 28%.
Tabel 1.1 geeft de respons en de non-respons weer. De non-respons is opgedeeld in een aantal categorieën. Het deel weigeringen is relatief hoog, ruim 50% weigert deelname. In bijlage 3 gaan we nader in op dit deel van de non-respons.

Tabel 1.1 Respons en non-respons op enquête

Respons	Interview compleet	2000	28%
Non-respons :		5000	72%
	Nummer onbruikbaar	450	6%
	Nummer onbereikbaar	920	13%
	Taalproblemen	56	1%
	Weigering	3551	51%
	Gesprek afgebroken	23	0%

Om voor mogelijke vertekening door non-respons te corrigeren zijn de resultaten van de enquête gewogen op basis van geslacht, leeftijd (in vier categorieën), opleiding en etniciteit naar de totale groep inwoners van Nederland van achttien jaar en ouder. Bij de weging is gebruik gemaakt van de CBS-gegevens van het jaar 2000.

Typering bezoekers illegale casino’s

De vragenlijst had mede tot doel bezoekers van illegale casino’s kwantitatief te typeren. De steekproef bevatte echter te weinig van deze “illegalen” om een betrouwbare typering te kunnen maken. Vervolgens zijn diverse pogingen ondernomen om alsnog een voldoende grote groep bezoekers van illegale casino’s te bereiken, teneinde een beschrijving van deze groep mogelijk te maken.

- Holland Casino heeft een lijst van vijftig illegale casino’s ter beschikking gesteld. De bedoeling was bij illegale casino’s respondenten te werven voor deelname aan het onderzoek. Hier bleek echter het succes van het Jokerproject. Vierenveertig van de casino’s op de lijst waren of uit zichzelf gestopt of in het kader van het Jokerproject gesloten. Van de resterende zes hebben wij voor vijf casino’s het advies gekregen deze enkel onder politiebegeleiding te bezoeken. Met deze casino’s is geen contact gezocht omdat het in deze omstandigheden niet waarschijnlijk is dat de respondenten naar waarheid antwoorden op de enquêtevragen. Met het laatste casino hebben is contact geweest, maar er is geen medewerking verkregen.
- Er is een advertentie in diverse regionale dagbladen gezet met een oproep aan bezoekers van illegale casino’s mee te werken aan de enquête. Drie personen gaven hieraan gehoor.

[1] Zie bijlage 1.

Ondanks de hierboven geschetste aanvullende inspanningen om een voldoende aantal bezoekers van illegale casino's te bereiken, is dit niet gelukt. Een betrouwbare kwantificering van deze groep is hierdoor helaas niet haalbaar. Met behulp van een andere bron – de Belastingdienst - bleek wel een nadere typering mogelijk. Op geaggregeerd niveau heeft zij voor het onderzoek relevante informatie uit haar gegevens gedestilleerd. De kennis en ervaring die de medewerkers van de Belastingdienst tijdens hun werkzaamheden hebben opgedaan is ook meegenomen in het onderzoek. De betreffende medewerkers zijn in het kader van het onderzoek geïnterviewd.

1.2.2 Vormgeving casinoregime

Onderzoeksvragen
In hoofdstuk 3 behandelen we de vormgeving van de casinomarkt. Een internationale vergelijking en expertinterviews hebben antwoord gegeven op de vraag, welke marktinrichtingen, met het oog op de beleidsdoelstellingen in de Nederlandse situatie mogelijk zijn.

Deze vraag is uitgesplitst in de volgende deelvragen:
1. Wat zijn de factoren waarop de verschillende markten met elkaar vergeleken kunnen worden?
2. Hoe is de markt voor casinospelen in het buitenland ingericht?
3. Welke verschillen en overeenkomsten kennen deze marktinrichtingen met de Nederlandse situatie?
4. Welke elementen van de marktinrichtingen komen met elkaar voor? Welke niet? Waarom kunnen deze elementen wel of niet met elkaar voorkomen?
5. Welke elementen van de marktinrichtingen kunnen in de Nederlandse situatie worden ingepast? Waarom wel/ niet?
6. Wat zijn uitgaande van de elementen die samen kunnen voorkomen en de elementen die in de Nederlandse situatie kunnen voorkomen een aantal mogelijke marktinrichtingen in Nederland?

Onderzoeksopzet
Het onderzoek naar de marktinrichting bestond uit literatuurstudie en een serie expertinterviews. De literatuurstudie heeft antwoord gegeven op onderzoeksvragen 1 tot en met 3. Het heeft geresulteerd in een analysekader, waarmee een aantal buitenlandse casinomarkten zijn geanalyseerd.[1] Er is met name gezocht naar literatuur die handelt over omvang en inrichting van de casinomarkt, wetgeving en beleid op het gebied van casino's en kansspelen en studies naar de schadelijke neveneffecten van kansspelen. Via een aantal ingangen is gezocht. Van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie is een lijst verkregen van recente publicaties op het gebied van kansspelen. Verder is de literatuur van de SENS-kansspelbibliotheek op bruikbaarheid gescreend. Aanvullend hierop is gebruik gemaakt van bibliotheekbestand PICA en het internet. De lijst die dit heeft opgeleverd is voorgelegd aan de leden van de begeleidingscommissie van het onderzoek. Eventuele door hun gesignaleerde hiaten zijn alsnog aangevuld. Als laatste is het geheel voorgelegd aan mr. J. Franssen, advocaat bij Van Mens en Wisselink en deskundige op het gebied van kansspelen.

De expertinterviews hebben tot doel gehad het literatuuronderzoek aan te vullen en antwoord te geven op vragen 4 tot en met 6. De gesprekspartners zijn in overleg met de opdrachtgever gese-

[1] De beschrijvingen van de buitenlandse casinomarkten vindt u in bijlage 3.

lecteerd. De verslagen van de gesprekken zijn aan hen ter goedkeuring voorgelegd, voordat zij in het rapport zijn verwerkt. Een overzicht vindt u in de bijlagen.

1.2.3 Landelijke scenario's

Het laatste onderdeel van het onderzoek bestaat uit een verkenning van enkele, mogelijke landelijke scenario's. Het doel is het onderzoeken van mogelijke inrichtingen van de casinomarkt en de eventuele effecten hiervan op aspecten als gokverslaving, illegale casino's en criminaliteit. In deze fase zijn verschillende scenario's geformuleerd en met deskundigen doorgenomen.

De lijst met geraadpleegde deskundigen is opgesteld in overleg met de opdrachtgever. Naast de informatie van deze deskundigen is tevens gebruikt gemaakt van de eerder gehouden expertinterviews. In deze expertinterviews is de marktinrichting ook aan bod gekomen. Een overzicht van de geraadpleegde deskundigen is opgenomen in de bijlagen.

Met deskundigen is gesproken over de volgende gegevens per scenario.
- Effecten, onverdeeld naar markteffecten, gokverslaving, illegale casino's en criminaliteit.
- Gevolgen voor de overige onderdelen van het casinobeleid, zoals handhaving, belastingregime en preventiebeleid.
- Mogelijkheden voor praktische invulling.

De resultaten zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

1.3 Leeswijzer

Het marktpotentieel komt in hoofdstuk 2 aan de orde. Paragraaf 2.2 behandelt Holland Casino. De belangrijkste onderwerpen hierbij zijn de omvang van omzet en bezoek en een typering van de bezoekers. Dezelfde onderwerpen komen aan bod in paragraaf 2.3 als we de illegale casino's behandelen.

De gevolgen van de uitbreiding zijn het onderwerp van paragraaf 2.4. We gaan in op substitutie tussen verschillende aanbieders van casinospelen en kansspeelautomaten, de aanwas van mensen die nu nog geen casino bezoeken en de effecten van de komst van een nieuwe vestiging van Holland Casino op bestaande vestigingen.

In hoofdstuk 3 gaan we in op de vormgeving van het casinobeleid. Paragraaf 3.2 behandelt de uitgangspunten van het casinobeleid. Beleidsfilosofie, doelstellingen en context passeren de revue. In paragraaf 3.3 komt de invulling van het beleid aan de orde. Het geografisch aanbod, het aantal en soort aanbieders, het aanbod aan spellen, de vormgeving van het toezicht, handhaving en belastingen en de begunstigde van de opbrengsten worden besproken. Paragraaf 3.4 gaat dan in op de neveneffecten van de aanwezigheid van casino's en de beleidsmaatregelen die te maken hebben met deze neveneffecten. Met neveneffecten bedoelen we onder meer de gevolgen van de aanwezigheid van casino's voor de economie, de gokverslaving en de criminaliteit. Hoofdstuk 4 verkent mogelijke marktinrichtingen. Eerst zijn de uitgangspunten beschreven, vervolgens komen vijf scenario's aan bod. Het rapport sluit af met een korte beschouwing en een aantal conclusies.

2 Typering huidige markt en bepaling marktpotentieel

2.1 Inleiding

Het kernthema van dit hoofdstuk is het marktpotentieel voor legaal aanbod van casino's. In § 2.4 gaan we daarop uitgebreid in. Alvorens we het marktpotentieel behandelen, beschrijven we de huidige markt voor casinospelen in Nederland. Daarbij brengen we een onderscheid aan in de legale markt - Holland Casino– en de illegale markt. Voordat we deze markten in respectievelijk § 2.2 en § 2.3 beschrijven schetsen we eerst kort het verschil hiertussen.

Uitgangspunt bij het aanbrengen van het onderscheid in de legale en illegale markt is dat de Nationale Stichting tot exploitatie van casinospelen in Nederland, ofwel Holland Casino, de enige aanbieder is van casinospelen in Nederland die zich mag richten op het algemeen publiek. Sinds de opening van de vestiging in Enschede (27 juni 2002) opereren in Nederland twaalf legale casino's waarmee het wettelijk toegestane maximumaantal bereikt is. In de vestigingen van Holland Casino kan men de klassieke casinospelen beoefenen onder begeleiding van een croupier. Verder zijn naast de casinospelen ook kansspelautomaten toegestaan[1]. Hieronder vallen ook geautomatiseerde vormen van casinospelen, zoals bijvoorbeeld roulette. De opbrengsten van de exploitatie van de casino's komen ten goede van de staatskas.

Naast Holland Casino kent Nederland illegale casino's. In het kader van het onderzoek definiëren we deze als speelgelegenheden die casinospelen aanbieden maar de noodzakelijke vergunning ontberen. Om van een casino in de zin van de Wet op de kansspelen te kunnen spreken is het verder nodig dat het casino voor het publiek opengesteld of bedrijfsmatig gedreven is. Niet alle gelegenheden waar mensen casinospelen beoefenen zijn speelcasino's. Een spelletje poker of blackjack in huiselijke kring valt buiten de werking van de Wet op de kansspelen. Tot voor kort had de bestrijding en sluiting van de illegale casino's weinig prioriteit. In 1999 waren er naar schatting van de Belastingdienst 70 á 75 van deze casino's in Nederland. Inmiddels heeft de intensivering van de handhaving in het kader van het zogenaamde Jokerproject geleid tot sluiting van 55 illegale casino's.[2] In 2002 zouden er nog 15 á 20 illegale casino's voor het algemeen publiek zijn opengesteld. Het getal schommelt daar er nog steeds sluitingen, herstarts en openingen van illegale casino's plaatsvinden.

[1] Naast Holland Casino zijn er in Nederland tal van exploitanten van kansspelautomaten, van horecaondernemers die één 'gokkast' in hun zaak hebben staan tot amusementscentra met een grote variëteit aan kansspelautomaten. Wel kennen de autoamten van Holland Casino een andere inleg en uitbetaling dan de overige automaten. Deze deelmarkt blijft verder buiten beschouwing.

[2] Zie de voortgangsrapportage Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, Kansspelen (TK 24 036 nr.257). Bij deze berekening zijn de zogenaamde mobiele casino's niet meegenomen. Er bestaan in Nederland bedrijven die op wisselende locaties, bij feesten of op campings casinospelen aanbieden. Tot voor kort was dit een kleinschalig fenomeen. Er zijn echter indicaties dat er momenteel een groeiend aantal evenementen is waarbij ook casinospelen worden aangeboden. Er is vooralsnog te weinig informatie voor handen om deze groei te kwantificeren, maar mogelijk is er wel een verband met de sluiting van de illegale casino's.

Illegale casino's en de Wet op de kansspelen
Om te bepalen of er sprake is van een illegaal casino is het nodig vast te stellen of de inrichting voldoet aan de definitie van een speelcasino in de Wet op de kansspelen.

Volgens de Wet op de kansspelen (art 27g, lid 2) is een speelcasino een *"voor het publiek opengestelde of bedrijfsmatig gedreven inrichting, waar door middel van gemeenschappelijk beoefende kansspelen aan de deelnemers de gelegenheid wordt gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling, waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen".*

Twee onderdelen van de wet zijn met name interessant.
- De vraag of er sprake is van een voor het publiek opengestelde inrichting. In besloten kring en niet bedrijfsmatige georganiseerde casinospelen vallen buiten de werking van de Wet op de kansspelen.[2] Vaak zal een illegaal casino om deze reden een verenigingsstructuur hebben. De speelgelegenheid zou dan niet opengesteld voor het publiek zijn, zo luidt het argument van uitbaters. Bij dergelijke casino's is echter wel sprake van bedrijfsmatigheid, waardoor ze onder art. 27g van de WOK vallen.
- De vraag of de deelnemers nu wel of geen invloed kunnen uitoefenen op de aanwijzing der winnaars. Simpel gezegd, de mate waarin toeval een rol speelt bij het winnen van het spel. Roulette is bijvoorbeeld een puur kansspel. Toeval bepaalt of men wint dan wel verliest. Bij bijvoorbeeld schaken speelt toeval een ondergeschikte rol.

Deze vraag was bijvoorbeeld bij de zogenoemde Golden Ten casino's aan de orde. De daar aangeboden rouletteachtige spelen, zouden volgens de exploitanten enige ruimte voor behendigheid bieden en daarom geen kansspel zijn.[3]

2.2 Holland Casino

2.2.1 Omvang bezoek en omzet

Volgens het jaarverslag van Holland Casino was 2001 een hoogtepunt in haar geschiedenis, qua bezoekersaantallen en omzet. Haar vestigingen zijn in 2001 5,9 miljoen maal bezocht, waarbij de spelers 600 miljoen euro uitgaven ofwel gemiddeld 101 euro per bezoek. Hiervan werd 263,6 miljoen euro (43,9%) verloren met de tafelspelen en 249,4 miljoen euro (41,5%) aan de kansspelautomaten.[4]

Tijdens de enquête is gevraagd naar bezoekgedrag en besteding. Uit tabel 2.1 blijkt dat elf procent van de respondenten in 2001 naar het casino is geweest. Omgerekend naar de populatie

[2] Zie onder meer van 't Veer et al., 1993.
[3] De Hoge Raad heeft in het zogenaamde Saturne arrest (HR 21 december 1965 NJ 1966 364), en later in het Golden Ten arrest, geoordeeld dat het voor de vraag of deelnemers aan een spel op de kansbepaling "in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen" beslissend is welke resultaten de grote meerderheid der spelers in de praktijk bij het spel behaalt.
[4] De overige 15% bestaat uit opbrengsten uit de tronc, de entree en de horeca, zie College van Toezicht Jaarverslag 2001.

(de volwassen inwoners van Nederland) geldt dit voor tussen de tien procent en de twaalf procent van de volwassen bevolking.

Tabel 2.1 Percentage bezoekers casino's in 2001, naar type (N=2000)

	% van respondenten	Ondergrens %	Bovengrens%
Holland Casino	8%	7%	9%
Illegaal casino	2%	1%	3%
Casino in het buitenland	1%	1%	1%
Totaal	11%	10%	12%

Acht procent van de respondenten ofwel tussen de zeven procent en de negen procent van de populatie bracht in 2001 daarbij een bezoek aan Holland Casino. Vertaald naar aantallen betekent dit tussen de 850.000 en de 1,1 miljoen personen die minimaal één bezoek per jaar brengen.[1] Volgens de bezoekersregistratie van Holland Casino werden zij in 2001 door 1,2 miljoen personen bezocht. Het verschil is ter verklaren uit het aandeel buitenlandse bezoekers. Onder de 1,2 miljoen bezoekers waren 200.000 buitenlandse paspoorthouders (17% van het aantal bezoekers). Een deel van hen zal niet in Nederland woonachtig zijn.

In de enquête is ook gevraagd naar het aantal bezoeken dat men aan casino's brengt. Bezoekers van Holland Casino gaan volgens de enquête gemiddeld tussen de drie en de zeven keer per jaar naar een casino.[2] Doorvertaald naar de populatie gaat het dan om tussen de 2,7 miljoen en 5,8 miljoen bezoeken per jaar. De enquête onderschat daarmee het daadwerkelijk aantal door Holland Casino geregistreerde bezoeken (5,9 miljoen). Een mogelijke verklaring hiervoor ligt in het feit dat Holland Casino bezoeken van personen die in het buitenland woonachtig zijn meerekent. Volgens Holland Casino hebben 200.000 bezoekers van Holland Casino een buitenlands paspoort. Een deel daarvan zal niet woonachtig zijn in Nederland en dus niet in de steekproef zitten. Wanneer we hiervoor zouden corrigeren, is het waarschijnlijk dat het aantal bezoeken binnen de marges van de enquête valt. Los van bovengenoemde verklaring treden wellicht ook de volgende verschijnselen op.

- In de enquête kunnen bezoekers in het algemeen of zij die vaker dan gemiddeld Holland Casino bezoeken (veelspelers) ondervertegenwoordigd zijn. Bezoekers in het algemeen of veelspelers zouden bijvoorbeeld vaker deelname aan enquêtes over casino's kunnen weigeren.
- Een laatste mogelijkheid is dat respondenten het aantal bezoeken te laag inschatten. Eigen onderzoek van Holland Casino bevestigt overigens dit fenomeen van onderrapportage.

Bezoek vestigingen en ontwikkeling van de vraag

In tabel 2.2 wordt voor vijf jaar per vestiging de ontwikkeling van het bezoek van Holland Casino weergegeven.

[1] Het aantal volwassen inwoners van Nederland was in 2001 12,1 miljoen.
[2] Zie tabel, bijlage 1. Volgens de bezoekersregistratie moet dit aantal bezoeken gemiddeld 4,9 zijn.

Tabel 2.2 Ontwikkeling bezoeken Holland Casino (x1000)

Vestiging	2001	2000	1999	1998	1997
Amsterdam	936	922	925	914	928
Breda	540	497	482	486	492
Eindhoven	392	355	345	323	317
Groningen	355	324	312	313	315
Nijmegen	541	513	508	491	467
Rotterdam	832	751	711	676	692
Scheveningen	801	778	748	751	781
Schiphol	224	240	232	251	246
Utrecht	503	135			
Valkenburg	490	465	456	458	426
Zandvoort	318	322	328	324	318
Totaal	5932	5302	5047	4987	4982

Bron: Jaarverslagen Holland Casino 1999, 2000 en 2001

In de enquête is gevraagd naar de vestiging die door de respondent als laatste bezocht is. Het blijkt dat in de enquête de bezoekers van Groningen, Breda en Valkenburg oververtegenwoordigd en de bezoekers van Rotterdam en Schiphol ondervertegenwoordigd zijn.[1] Het feit dat Schiphol is ondervertegenwoordigd, was te verwachten gezien het deel buitenlandse gasten dat deze vestiging frequenteert.

Uit de cijfers van Holland Casino blijkt dat tussen 1997 en 2001 het bezoek met krap 1 miljoen bezoeken is gegroeid. Opvallend is dat het bezoek in het jaar 2001 in veel casino's sterk is toegenomen.[2] Van 5,167 miljoen in 2000 naar 5,429 miljoen in 2001, ofwel een toename van 250.000 bezoeken, wat even veel is als de toename in de drie jaar daarvoor. [3]

2.2.2 Bezoekers Holland Casino

In deze paragraaf beschrijven we de bezoekers van Holland Casino. Hierbij maken we een onderscheid in achtergrondkenmerken, gokgedrag en bezoekmotieven.

Achtergrondkenmerken

Wij hebben een indeling gemaakt in bezoekers van Holland Casino, overige kansspelers en niet-kansspelers. Met bezoekers van Holland Casino bedoelen we degenen die in 2001 in Holland Casino zijn geweest. De overige kansspelers zijn degenen die wel kansspelen beoefenen (casinospelen maar ook bijvoorbeeld lotto of bingo) maar niet in 2001 in een Holland Casino zijn geweest. De niet-kansspelers zeggen in het geheel niet deel te nemen aan kansspelen. Volgens tabel 2.3 behoort 8% van de respondenten tot de bezoekers, 51% tot de overige kansspelers en 41% tot de niet-kansspelers.[4]

[1] Zie tabel b1.11, bijlage 1.
[2] Met uitzondering van Schiphol en Zandvoort.
[3] 5,167 miljoen en 5,429 miljoen is het bezoek van Holland Casino in 2000 resp. 2001 ***zonder*** het casino in Utrecht.
[4] De verhouding tussen kansspelers en niet-kansspelers is hiermee 59:41. Volgens het onderzoek van Kingma (1993) was deze verhouding 51:49. De groei van het aanbod aan kansspelen sinds 1993 is waarschijnlijk de verklaring voor het verschil.

Tabel 2.3 Achtergrondkenmerken bezoekers vergeleken met overige respondenten

	Bezoekers Holland Casino	Overige kans-spelers	Niet kans-spelers	N
% in enquête	8%	51%	41%	2000
Gemiddelde leeftijd* (in jaren)	55	48	47	1952
Geslacht (% man)*	60%	51%	46%	1952
Werkzaam in betaald beroep (% ja)*	66%	51%	42%	1952
Opleiding (% met MBO/HAVO of meer)*	75%	61%	58%	1952
Boven modaal inkomen*	55%	39%	33%	1675
Etniciteit (% allochtoon)*	19%	9%	15%	1952

* =significant verschil tussen bezoekers Holland Casino en kansspelers en niet-kansspelers

De bezoekers van Holland Casino wijken in de enquête op een groot aantal achtergrondkenmerken af van de overige kansspelers en degenen die geen kansspelen beoefenen. Hun gemiddelde leeftijd ligt hoger, een groter deel is man en werkzaam in een betaald beroep. Hun opleiding is vaker MBO of hoger. Hun inkomen is vaker dan gemiddeld volgens eigen zeggen boven modaal. Ook is het deel allochtonen dat Holland Casino bezoekt groter. Deze cijfers sporen over het algemeen met de enquêtecijfers van Holland Casino zelf. Dit met uitzondering van leeftijd en de categorie "werkzaam in betaald beroep". In de enquête van Holland Casino is het percentage 90%. De afwijking op dit punt treedt op omdat de enquête van Holland Casino daarentegen richt zich op de leeftijdgroep 18 – 65, terwijl onze enquête is afgenomen bij alle meerderjarige inwoners van Nederland. Het verschil in leeftijd (55 in onze enquête tegen 38 volgens het bezoekregistratiesysteem van Holland Casino) is minder makkelijk te verklaren. Mogelijk zijn jongere bezoekers van Holland Casino in de enquête onder- en oudere bezoekers oververtegenwoordigd. Omdat dit niet geldt voor de totale onderzoekspopulatie – we hebben immers gewogen – heeft deze afwijking geen gevolgen voor de uitkomsten van het onderzoek.
Demografische factoren – zo blijkt uit de verschillende enquêtes– hangen samen met de behoefte om casino's te bezoeken. Dat betekent dat veranderingen in de demografische samenstelling van de Nederlandse bevolking gevolgen kunnen hebben voor de vraag naar casino's. De veranderingen in de verhouding allochtoon-autochtoon[1] zou bijvoorbeeld van belang kunnen zijn.

Gokgedrag

Aan de bezoekers is gevraagd naar de spellen die men bij het laatste bezoek aan Holland Casino speelde. Tabel 2.4 geeft de resultaten.

Tabel 2.4 Welke spelen heeft u bij het laatste bezoek aan Holland Casino gespeeld?

Speltype	%	Ondergrens %	Bovengrens %
Speelautomaatspelen	50%	43%	57%
Roulette	53%	46%	60%
Big Wheel of Eurowheel	2%	0%	4%
Dobbelspelen	0%	0%	1%
Kaartspelen	30%	23%	37%
Geen	4%	1%	7%
Weet niet	1%	0%	2%

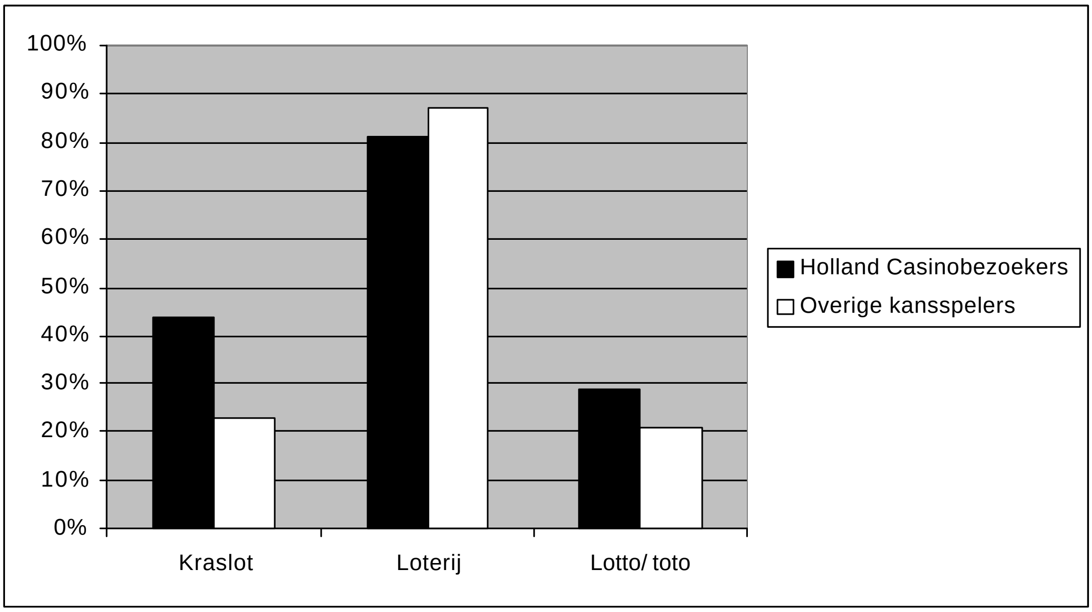
Gepercenteerd op bezoekers Holland Casino (n=174)

[1] Zie CBS, 2002.

Uit de tabel blijkt dat een bezoeker gemiddeld 1,4 verschillende type spelen beoefent. Roulette en speelautomaatspelen zijn de populairste spelen bij een bezoek aan Holland Casino, voor beide geldt dat ongeveer de helft van de personen dit bij het laatste bezoek heeft beoefend. Iets minder dan de helft heeft op een speelautomaat gespeeld en ongeveer een derde heeft in kaartspelen geparticipeerd.

In de enquête is gevraagd of men andere kansspelen dan casinospelen en speelautomaatspelen beoefent. Figuur 2.1 geeft een beeld van de resultaten.

Figuur 2.1 Beoefening overige kansspelen



Op basis van de gegevens uit figuur 2.2 is af te leiden dat 44% (tussen de 41% en de 47%) van de bezoekers van Holland Casino wel eens een kraslot koopt, 81% (tussen 79% en 83%) deelneemt aan loterijen, en 29% (tussen 27% en 31%) deelneemt aan de lotto of de toto. Bij de loterijen komt dit overeen met de overige kansspelers, de lotto/ toto en de krasloten worden door een groter deel van de bezoekers van Holland Casino beoefend. De bezoekers van Holland Casino tonen daarmee over de gehele linie een grotere gokbereidheid dan de overige kansspelers.

Motieven bezoek

De bezoekers is gevraagd wat de reden was dat zij het laatst bezocht casino hebben uitgekozen. De afstand tot de woonplaats, de gezelligheid en de bereikbaarheid werden het meest genoemd, zie tabel 2.5.

Tabel 2.5 Motieven keuze voor de bezochte vestiging van Holland Casino (n=179)

Motief	% Spontaan genoemd	% Ondergrens	% Bovengrens
Het is dichtbij huis	25%	19%	31%
Het is hier gezellig/ ontspannen	22%	16%	28%
Het is makkelijk bereikbaar	12%	7%	17%
Ik was in de buurt	7%	3%	11%
Het is de keuze van mijn vrienden/ collega's	7%	3%	11%
Het is betrouwbaar	7%	3%	11%
Ik was er met vakantie	7%	3%	11%

Meerdere antwoorden mogelijk, gepercenteerd op het aantal respondenten.

Voor zo'n 40% van de bezoekers is de afstand een belangrijk, want spontaan genoemd argument.[1] Naast de spontane beantwoording is van vier motieven expliciet gevraagd of zij een rol speelden bij het bezoek aan het desbetreffende casino.[2]

Tabel 2.6 Spelen volgende motieven een rol bij de keuze van het bezochte casino

	%	Ondergrens % ja	Bovengrens %ja
Het is dichtbij huis (n=175)	63%	56%	70%
Het is makkelijk bereikbaar (n=138)	70%	63%	77%
Ik wil verloren geld terugwinnen (n=174)	11%	6%	16%
Ik hoef me niet te legitimeren (n=173)	9%	5%	13%

Het blijkt dat de plaats voor de meeste personen een belangrijke rol speelt bij het bepalen van het te bezoeken casino. Voor twee van de drie personen is de bereikbaarheid van belang en datzelfde geldt voor de afstand tot de woonplaats. Het terugwinnen van verloren geld, wat als een indicatie van probleemgokken geldt, speelt bij tussen de 6 en de 16% van de personen een rol. Interessant is verder dat een klein deel (tussen de 5 en de 13%) zegt dat het ontbreken van een legitimatieplicht bij Holland Casino van belang is. Dit is vooral opmerkelijk omdat Holland Casino juist wel een legitimatieplicht heeft. De verklaring hiervoor is waarschijnlijk de zogenaamde *Holland Casino card*. Regelmatige bezoekers van Holland Casino kunnen deze kaart op basis van NAW gegevens en geldige legitimatie verkrijgen. Bij volgende bezoeken dient de kaart dan als legitimatie, maar het kan zijn dat de bezoeker de kaart niet als zodanig interpreteert.

Het belang van afstand

De bezoekersregistratie van Holland Casino toont ook het belang van afstand voor een bezoek aan een vestiging van Holland Casino. 76% van de bezoekers woont op minder dan 30 kilometer van het dichtstbijzijnde casino en 31% woont zelfs op een afstand van minder dan 10 kilometer van het casino vandaan, zie tabel 2.7.[3]

[1] De 40% is bepaald door de afstandsargumenten (het is dichtbij huis, het is makkelijk bereikbaar, ik was in de buurt) bij elkaar te nemen.
[2] Let op het verschil tussen tabel 2.5 en tabel 2.6. Tabel 2.5 is afgeleid van een open gestelde vraag, waarbij de respondent spontaan een motief diende te noemen. Bij tabel 2.6 gaat het om expliciet bevraagde motieven.
[3] Hierbij is de afstand tussen bezoeker en dichtstbijzijnde casino bepaald, ook als de bezoeker (ook) een ander casino bezoekt.

Tabel 2.7 Afstand tussen woonplaats bezoekers en casino

Afstand	Aantal bezoeken ->	1	2-3	4-11	12-52	53-104	>104	Totaal
0-10 km		27%	31%	37%	42%	46%	52%	31%
10-20 km		27%	28%	27%	37%	28%	26%	27%
20-30 km		19%	18%	17%	4%	13%	12%	18%
30-40 km		10%	10%	9%	8%	7%	5%	9%
40-50 km		5%	6%	3%	3%	2%	2%	5%
>50 km		12%	7%	7%	6%	4%	3%	10%

Bron: Holland Casino

Indien deze gegevens worden gecombineerd met de bezoekersaantallen van Holland Casino en inwonersaantallen van de Nederlandse bevolking (CBS) is de kans op bezoek per afstand te bepalen. De inwonersaantallen zijn bepaald door alle inwoners van gemeenten binnen de aangegeven straal op te tellen.

Tabel 2.8 Kans op bezoek in relatie tot de afstand tot het dichtstbijzijnde casino

Afstand tot dichtstbijzijnde casino	Bezoekers %	Bezoekers (aantal)[1]	Inwoners 18 jaar en ouder (aantal)[2]	Kans op bezoek
Minder dan 10 km	31%	313000	3.581340	0,09
10 tot 20 km	27%	273000	3.309906	0,08
20 tot 30 km	18%	182000	1.959350	0,09
Meer dan 30 km	24%	242000	3.349404	0,07
Totaal	100%	1.010000	12.200000	0,08

Bron: Holland Casino en CBS

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de kans op bezoek niet sterk afhangt van de afstand. Voor bewoners binnen de straal van 30 kilometer ligt deze op ongeveer 0,09 (ofwel 9% van deze groep bezocht in 2001 een vestiging van Holland Casino). Voor degenen buiten de straal van 30 kilometer is de kans 0,07, ofwel 7%.

Interessant is dat bezoekers die veel spelen naar verhouding vaker uit de buurt komen. Van de bezoekers die tussen de 4 en de 11 keer per jaar naar het casino gaan is 81% uit een straal van 30 kilometer rond het casino afkomstig en bij bezoekers die meer dan 104 keer per jaar het casino gaan is dit zelfs 90% (zie tabel 2.7). In tabel 2.9 zijn deze gegevens omgerekend naar een % bezoeken per afstand.

Tabel 2.9 Bezoek per afstand

Afstand	% bezoeken
0-10 km	40%
10-20 km	29%
20-30 km	13%
30-40 km	8%
40-50 km	3%
>50 km	6%

[1] Inwoners van Nederland, de vestiging Schiphol is buiten beschouwing gelaten
[2] Aantal inwoners van achttien jaar en ouder dat binnen de vermelde afstand van de Holland Casino woont

De bezoekfrequentie neemt toe naar mate de bezoeker dichter bij het casino wonen. 40% van de bezoeken worden afgelegd door mensen die nog geen 10 kilometer van een casino vandaan wonen. Nog geen 20% woont meer dan 30 kilometer van het casino vandaan.

Hiervanuit doorredenerend is in tabel 2.10 de bezoekerfrequentie per hoofd van de bevolking afgezet tegen de afstand waarop men van het casino woont.

Tabel 2.10 Afstand en bezoeken

Afstand dichtstbijzijnde casino in km	Bezoeken %	Bezoeken (aantal)[1]	Inwoners 18 jaar en ouder (aantal)[2]	Bezoekfrequentie per hoofd van de bevolking
Minder dan 10	40%	2.010000	3.581340	0,56
10 tot 20	29%	1.440000	3.309906	0,44
20 tot 30	13%	660000	1.959350	0,34
Meer dan 30	17%	870000	3.349404	0,26
Totaal	100%	4.980000	12.200000	0,41

Bron: Holland Casino en CBS

Degenen die binnen een straal van 10 kilometer van het casino wonen bezoeken gemiddeld 0,56 keer per jaar een casino. Bij degenen die verder dan 30 kilometer van het casino wonen is de bezoekfrequentie 0,26 per hoofd van de bevolking.

2.3 Illegale casino's

2.3.1 Omvang bezoek en omzet

Het is goed om te herhalen wat onze definitie is van illegale casino's. Illegale casino's zijn in dit onderzoek instellingen die:

- casinospelen aanbieden,[3]
- geen vergunning voor het aanbieden van casinospelen hebben,
- voor het publiek opengesteld zijn en/ of
- bedrijfsmatig gedreven zijn.

In deze paragraaf schatten wij het aantal bezoeken en de omzet van illegale casino's in 2001 en het aantal personen dat in dat jaar een bezoek aan een illegaal casino heeft gebracht. Wij gebruiken hiervoor de gegevens uit de enquête, de gegevens uit het rapport 'Verkeerd Gokken' (2001) en gegevens van de Belastingdienst over de huidige stand van zaken.

Typering illegale gokkers aan de hand van de enquête-resultaten

De enquête heeft gegevens opgeleverd over het aantal bezoekers van illegale casino's in 2001. We hebben dit indirect bevraagd, omdat een directe bevraging het gevaar oplevert van sociaalwenselijke antwoorden en het aannemelijk is dat casinobezoekers de verschillen tussen illegale en legale casino's niet kennen. Er zullen bijvoorbeeld weinig Amsterdammers zijn die weten dat de Femina aan het Rembrandtplein een illegaal casino was. Uit de enquête bleek deze onwe-

[1] Inwoners van Nederland, de vestiging Schiphol is buiten beschouwing gelaten.
[2] Aantal inwoners van achttien jaar en ouder dat binnen de vermelde afstand van de Holland Casino woont.
[3] Onder klassieke casinospelen verstaan we roulette in al zijn vormen en dobbelen dan wel kaarten om geld, onder begeleiding van een croupier.

tendheid. Maar liefst 82% van degenen die ooit in een casino waren geweest kon geen verschillen noemen tussen Holland Casino en illegale casino's. Slechts vijf procent wist dat Holland Casino legaal is en de overigen illegaal.[1]

In de enquête zijn onder meer de volgende gegevens over het casinobezoek vergaard.

- Soort casino dat bezocht is. Was dit een Holland Casino of een ander casino? Iemand die stelt een ander casino te hebben bezocht is volgens onze definitie bezoeker van een amusementscentrum of een illegaal casino.
- Plaats van het bezoek. Het onderscheid tussen plaatsen met en zonder Holland Casino is hier belangrijk. Hier geldt dat iemand die een plaats noemt buiten de elf plaatsen waar in 2001 een Holland Casino gevestigd was als bezoeker van een amusementscentrum of een illegaal casino gerekend is.
- Naam van de gelegenheid die bezocht is. Noemt men een andere naam dan Holland Casino? Dat is niet alleen belangrijk voor het onderscheiden van legale en illegale casino's maar ook voor het onderscheid tussen illegaal casino en amusementscentrum. Flash casino's is bijvoorbeeld een amusementscentrum.
- Spelen waaraan de respondent deel heeft genomen. Illegale casino's, amusementscentra en Holland Casino bieden allen een ander assortiment spelen aan. Observatieroulette indiceert bijvoorbeeld dat het om een illegaal casino gaat.
- De legitimatieplicht bij de betreffende kansspelgelegenheid. Is deze aanwezig? Bij Holland Casino hoort dat wel het geval te zijn. Bij amusementscentra en illegale casino's is dat niet het geval.

Op basis van de antwoorden op deze vragen hebben wij de respondenten ingedeeld als bezoeker van Holland Casino, illegale casino's of amusementscentra. De bezoekers van amusementscentra zijn bij het bepalen van het casinobezoek niet meegeteld. De eerder gepresenteerde tabel 2.1. geeft de uitkomsten weer. Hieruit blijkt dat 2% van de respondenten in 2001 een illegaal casino heeft bezocht. Vertaald naar de populatie komt dit neer op tussen de 170.000 en 350.000 personen.

Het rapport Verkeerd Gokken

Het rapport "Verkeerd gokken" van Donker et al schat het aantal bezoeken aan illegale casino's in het jaar 2000 op ongeveer anderhalf miljoen. Uitgaande van gegevens van de Belastingdienst en Holland Casino, waren er toen circa 50 illegale casino's in Nederland die gemiddeld 80 maal per dag bezocht werden. Per dag werden dus 4000 bezoeken afgelegd. Uitgaande van 360 dagen per jaar zou het aantal bezoeken per jaar 1.440.000 bedragen. Rond dit getal worden in het rapport geen marges genoemd.

[1] Zie bijlage 1, tabel b1.22. Mogelijk biedt de onbekendheid met het verschil tussen legaal en illegaal aanknopingspunten voor voorlichting. Het is niet onwaarschijnlijk dat een deel van de bezoekers over zal stappen naar het legale aanbod zodra duidelijk is dat het casino dat zij bezoeken illegaal is. De onwetendheid is des te meer opmerkelijk omdat grote verschillen te constateren zijn tussen het aanbod en de bezoekmotieven van bezoekers van Holland Casino en illegale casino's.

Het rapport vertaalt vervolgens het geschatte aantal bezoeken in het aantal bezoekers. Zij gaan ervan uit dat de bezoeker van een illegaal casino gemiddeld evenveel bezoeken per jaar aan het casino brengt als een bezoeker van Holland Casino (vijf keer per jaar)[1]. Op deze manier komen zij tot ongeveer 300.000 bezoekers van illegale casino's per jaar. Volgens het rapport geeft een bezoeker van een illegaal casino bij een bezoek gemiddeld 200 gulden (91 euro) uit[2]. De uitgaven zijn volgens dat onderzoek vergelijkbaar met de uitgaven bij een bezoek aan Holland Casino. Men concludeert daarom dat de bruto spelopbrengst van de illegale casinomarkt jaarlijks 300 miljoen gulden, ofwel 140 miljoen euro is[3].

Het Jokerproject en de veranderingen in de illegale casino-markt

Sinds het verschijnen van het rapport "Verkeerd Gokken" heeft er in het kader van het Jokerproject een groot aantal sluitingen van illegale casino's plaatsgevonden. Op dit moment[4] zijn er, volgens gegevens van de Belastingdienst, nog maar 15 á 20 in plaats van 50 illegale casino's die zich richten op het algemeen publiek actief. Het gemiddeld aantal bezoekers per casino is volgens de Belastingdienst nog steeds 80 per dag, net als in 2000. Dit terwijl de grotere gelegenheden gesloten zijn. Het sluitingsbeleid heeft echter tot gevolg gehad dat de resterende illegale casino's, als gevolg van de sluitingen, het bezoek hebben zien groeien.

Als we met de huidige gegevens dezelfde berekening uitvoeren als in het rapport 'Verkeerd gokken' komen we uit op een aantal tussen 432.000 bezoeken (15 illegale casino's) en 576.000 (20 illegale casino's) aan illegale casino's per jaar. [5]

De bruto spelopbrengst is volgens dezelfde redenering gedaald naar rond 50 miljoen euro, namelijk 432.000 dan wel 576.000 keer 91 euro. Hetzelfde geldt voor het aantal personen dat in 2001 in een casino is geweest; dat zou nu uitkomen op ongeveer 100.000.[6] Uitgaande van deze gegevens is het bezoek aan illegale casino's op dit moment minder dan een tiende dan dat van de legale casinomarkt.

Hiermee is overigens nadrukkelijk niet gezegd dat de vraag naar illegale casino's, die in het rapport 'Verkeerd gokken' nog een aanzienlijke omvang had, (grotendeels) verdwenen is, alleen het aanbod is veranderd. Ook is het zeker niet zo dat de sluiting betekent dat de illegale casino's voorgoed uit bedrijf zijn. Het tegendeel is eerder waar. De vraag is gebleven en de organisaties die de illegale casino's exploiteren zijn volgens de Belastingdienst ook niet verdwenen.[7] Onderdeel van het Jokerproject is dan ook bestuursrechtelijk optreden om herstart van de illegale casino-exploitatie te voorkomen. Afsluiting van het Jokerproject kan dan ook betekenen dat de gesloten illegale casino's hun deuren weer openen.

---

[1] De vraag is of deze aanname terecht is. De Belastingdienst constateert dat de klandizie van illegale casino's voor een groter deel uit vaste klanten bestaat dan het klantenbestand van Holland Casino. De vaste klanten hebben doorgaans een hogere bezoekfrequentie. De gemiddelde frequentie ligt dan voor illegale casino's waarschijnlijk hoger dan voor Holland Casino. Het aantal bezoekers is dan in verhouding tot het aantal bezoeken kleiner.

[2] Het rapport baseert deze vinding op gegevens die de Belastingdienst heeft verkregen bij invallen bij illegale casino's.

[3] 200 gulden * anderhalf miljoen bezoeken = 300 miljoen gulden.

[4] Juli 2002

[5] Namelijk 1200 dan wel 1600 bezoeken per dag (15 casino's resp. 20 casino's keer 80 bezoeken) maal 360 dagen in een jaar.

[6] Bij 432.000 bezoeken zou de bruto spelopbrengst 39 miljoen euro bedragen en het aantal bezoekers 86.000, bij 575.000 komt de bruto spelopbrengst uit op 52 miljoen euro met 104.000 bezoekers.

[7] De indruk bestaat bij de specialisten van de Belastingdienst dat een deel van de exploitanten van illegale casino's hun werkgebied hebben verlegd naar mobiele casino's dan wel naar het buitenland.

Resumerend: verschillen tussen enquête en berekening methode 'Verkeerd gokken'
Uit de enquête volgt dat tussen de 170.000 en 350.000 personen in 2001 minimaal één keer een bezoek brachten aan een illegaal casino. Uit de combinatie van de gegevens van de Belastingdienst en de berekening uit 'Verkeerd gokken' hebben we echter een aantal van 100.000 illegale gokkers afgeleid. Er is een aantal verklaringen voor dit verschil.

- Veel van de sluitingen in het kader van het Jokerproject hebben plaatsgehad in 2001, dezelfde periode waarnaar in de enquête is gevraagd. Een deel van de bezoekers van illegale casino's is in een illegaal casino geweest, dat inmiddels gesloten is.
- Beiden zijn schattingen met grote marges, in de enquête ligt de ondergrens op 170.000 en de bandbreedte rond de vermelde 100.000 is door de grote hoeveelheid aannames niet vast te stellen.
- Het is mogelijk dat de aannames in beide berekeningen (enquête en 'Verkeerd Gokken') verbetering behoeven.

In elk geval is te constateren dat het aantal bezoekers van bij de Belastingdienst bekende illegale casino's sterk is teruggelopen als gevolg van het Jokerproject. De vraag dringt op zich wat de bezoekers van illegale casino's als vervanging van hun illegale casinobezoek gaan doen. Stoppen zij met beoefenen van casinospelen of stappen zij over naar Holland Casino, naar illegale casino's over de grens of naar amusementscentra? In paragraaf 2.4 gaan wij onder meer op deze vragen in, eerst typeren wij de bezoekers van illegale casino's.

2.3.2 Bezoekers illegale casino's

De informatie over bezoekers van illegale casino's is minder uitgebreid en kwalitatiever van aard dan bij de bezoekers van Holland Casino het geval was. Op basis van ervaringen, inzicht en gegevens van de Belastingdienst, schetsen we een beeld van de achtergrondkenmerken, de motieven en de afstand van woonplaats naar het casino van de bezoekers van illegale casino's.

Achtergrondkenmerken
Volgens specialisten van de Belastingdienst verschillen de bezoekers op de kenmerken leeftijd en geslacht niet veel van bezoekers van Holland Casino. De gemiddelde leeftijd van de bezoekers op een willekeurige avond ligt om en nabij de vijftig jaar en de meerderheid van de bezoekers is man, volgens schatting 70%.[1] De verhouding man-vrouw is bij de jongere bezoekers schever dan bij de oudere bezoekers. Dat willen zeggen dat er naar verhouding meer vrouwen onder de oudere bezoekers te vinden zijn dan onder de jongere.

Motieven bezoek
De specialisten van de Belastingdienst onderscheiden drie categorieën bezoekers van illegale casino's en hebben per categorie de omvang ervan geschat:[2]

1. 40% van de personen is probleemgokker dan wel gokverslaafd. Een deel van deze personen heeft een gokverbod of een bezoekbeperking voor Holland Casino,
2. 20% van de personen behoort tot het criminele circuit. Sommige illegale casino's worden dan ook de huiskamers van de criminaliteit genoemd.[3]

---
[1] Komt overeen met een gemiddelde avond in Holland Casino, zie De Bruin et al, 2001, p.36.
[2] De verhouding varieert per casino, per dag van de week en zelfs per dagdeel.
[3] Het is waarschijnlijk dat voor een groot deel van deze groep juist het illegale karakter van het casino een motief is voor het bezoek.

3. 40% van de personen bezoekt om redenen van gezelligheid en nabijheid het illegale casino. Hierbinnen is de volgende onderverdeling te maken:
   A. Personen die de kenmerken van een illegale casino, bijvoorbeeld de kleinschaligheid en het gratis eten en drinken of de wijze waarop de spellen vormgegeven zijn prefereren boven Holland Casino. De kleinschaligheid maakt het mogelijk dat illegale casino's een zeer specifieke doelgroep kunnen bedienen.[1]
   B. Personen die enkel omwille van afstand, bereikbaarheid en gewoonte het illegale casino bezoeken.
   C. Personen die behalve de illegale casino's ook Holland Casino bezoeken.

Afstand

Van een aantal illegale casino's is op basis van ledenlijsten geanalyseerd hoe ver de bezoekers van het casino vandaan wonen[2]. Dat is gedaan voor een casino in het midden van het land (casino 1), voor een casino in een middelgrote stad (casino 2) en een casino in een grensstreek in de nabijheid van een vestiging van Holland Casino (casino 3). Vervolgens is de afgelegde afstand bepaald door de postcode van het casino te vergelijken met de postcode van de bezoekers. De uitkomsten zijn opgenomen in de volgende tabel.

Tabel 2.11 Reisafstand tot illegaal casino's

Afstand	% Illegaal casino 1	% Illegaal casino 2	% Illegaal casino 3
0-10 km	30%	31%	26%
11-20 km	27%	22%	11%
21-30 km	22%	13%	18%
31-50 km	14%	14%	18%
51-100 km	6%	11%	16%
101 km en meer	1%	5%	10%
Onbekend	0%	3%	2%

Van de eerste twee casino's blijkt dat veruit het grootste deel van de leden, tussen de 70% en de 80%, minder dan dertig kilometer reist om het casino te bezoeken. Minder dan 5% moet meer dan 100 kilometer reizen en 30% woont op minder dan tien kilometer van het casino. De reisafstand van de bezoekers van deze twee casino's komt daarmee, zie paragraaf 2.2.2 overeen met de bezoekers van Holland Casino.
Bij het casino in de grensstreek (casino 3) ligt dit anders. Hier reist 44% meer dan 50 kilometer. Interessant is dat de gegevens van dit casino later zijn verzameld (in 2002) dan de andere casino's. Een deel van de respondenten zou dan ook afkomstig kunnen zijn uit een illegaal casino dat al gesloten is. Net als bij de bezoekers van Holland Casino kunnen we concluderen dat afstand een belangrijk criterium is voor de keuze van de vestiging/ locatie.

[1] De vestigingen van Holland Casino zijn in verhouding tot de overige Europese casino's groot te noemen. De gemiddelde omzet per vestiging (55 miljoen euro) is meer dan drie keer de gemiddelde omzet van casino's in Europa (15 miljoen euro. Het kan goed zijn dat een kleinschalig, legaal aanbod voor een deel van de markt een aantrekkelijker alternatief zou zijn.
[2] De illegale casino's afficheren zich doorgaans als verenigingen en hebben daarom een ledenlijst.

Typering bezoekers illegale casino's aan de hand van de enquêteresultaten

Zoals eerder opgemerkt bevatten de onderzoeksgegevens onvoldoende bezoekers (namelijk 36) van illegale casino's. Een betrouwbare kwantitatieve typering van deze groep is dan ook niet mogelijk. Hieronder gaan we kort in op de gegevens die het onderzoek heeft opgeleverd. We willen echter benadrukken dat wij hier geen poging doen een representatief beeld van bezoekers van illegale casino's te schetsen.

- Qua leeftijd komen de respondenten overeen met het beeld van de specialisten van de Belastingdienst. Het gros is 50 jaar en ouder.
- De verdeling naar geslacht wijkt af van de inschatting van de specialisten van de Belastingdienst. Volgens de enquêteresultaten in de verdeling 50/50.
- Het inkomen en de etniciteit van de groep respondenten lijkt meer op de niet-kansspelers dan op de bezoekers van Holland Casino. Een derde van de groep heeft een bovenmodaal inkomen en een zesde is allochtoon.
- Afstandsmotieven zijn voor een meer dan de helft van deze respondenten van belang. Dit komt overeen met de bevindingen uit de analyse van de ledenlijsten.

2.4 Groeiende vraag naar casino's?

In de vorige paragrafen van dit hoofdstuk is de vraag naar casino's in het afgelopen jaar geschetst. Daarbij is een onderscheid aangebracht tussen de legale en de illegale markt. Hiervan uitgaande beschrijven we in deze paragraaf de toekomstige vraag naar casino's. Daarbij worden drie situaties beschreven.

1. Eerst wordt de situatie beschreven waarin het huidige aanbod niet veranderd. Hiervanuit geredeneerd wordt de vraag voor het komende jaar bepaald door twee effecten:
   - herbezoek, huidige bezoekers van casino's die ook het komende jaar een bezoek zullen brengen
   - autonome groei, niet-bezoekers die het komende jaar wel een bezoek zullen brengen.

2. Vervolgens wordt ingegaan op de situatie waarin alle illegale casino's worden gesloten. In deze situatie wordt bekeken in hoeverre huidige bezoekers van illegale casino's overstappen naar legale casino's. Dit effect wordt substitutie genoemd.

3. Als laatste wordt aandacht besteed aan de hypothetische situatie waarin het aanbod van Holland Casino's is uitgebreid. De vraag is in deze situatie bepaald volgens twee methoden.
   - Als eerste is in de enquête gevraagd in hoeverre respondenten een bezoek brengen aan een Holland Casino wanneer deze op een half uur reisafstand is gevestigd.
   - Als tweede is een theoretische exercitie gemaakt op basis van een rekenmodel. In dit rekenmodel is het aanbod van Holland Casino's zo geconstrueerd dat iedereen binnen 30 kilometer van een Holland Casino woont.

In de volgende paragraaf komt eerst situatie 1 aan bod, daarna wordt ingegaan op de situatie 2 en 3.

2.4.1 De vraag bij gelijkblijvend aanbod

Voor het bepalen van de marktvraag bij een gelijkblijvend aanbod is gekeken in hoeverre casino-bezoekers ook volgend jaar wederom een bezoek zullen brengen aan een casino. Hiervoor is zowel aan huidige bezoekers als niet-bezoekers gevraagd of zij voornemens zijn in de komende twaalf maanden een bezoek te brengen. In de volgende tabel zijn de antwoorden van beide groepen weergegeven.

Tabel 2.12 Bent u van plan in de komende 12 maanden een casino te bezoeken (n=2000)?[1]

	Zeker %	Waarschijn-lijk %	Waarschijn-lijk niet %	Zeker niet %	Weet niet %	Totaal %
Bezoeker	3	4	1	2	1	12
wv Holland Casino	2,3	3	0,8	1,2	0,4	7,8
Niet bezoeker	1	4	6	76	1	88
Totaal	4	8	8	78	2	100

Herbezoek
In totaal zegt 7% de respondenten, bestaande uit huidige casinobezoekers, waarschijnlijk of zeker van plan te zijn het komend jaar wederom een bezoek te brengen aan een casino. Dit percentage wil zeggen dat circa 850.000 personen (oftewel tussen de 725.000 en de 975.000 mensen) van de huidige bezoekers volgend jaar wederom een bezoek zullen brengen. Een groot deel hiervan is op dit moment bezoeker van Holland Casino.

Autonome groei
In totaal zegt 5% van de respondenten, bestaande uit mensen die dit jaar geen bezoek te hebben gebracht aan een casino, dit waarschijnlijk of zeker van plan te zijn het komend jaar wel te doen. Dit zou betekenen dat de autonome groei van het bezoekersaantal circa 600.000 (+/- 120.000) personen bedraagt.

Totale vraag bij gelijkblijvend aanbod
In totaal is op basis van het herbezoek en de autonome groei te berekenen dat circa 1,5 miljoen (tussen de 1,2 en de 1,7 miljoen) personen in de komende twaalf maanden een bezoek zal brengen aan het casino. Ervan uitgaande dat deze groep gemiddeld dezelfde bezoekfrequentie zal hebben als de huidige bezoekers betekent dit dat het aantal bezoeken 6 tot 8,5 miljoen bedraagt.

2.4.2 Sluiting illegale casino's: substitutie

Met substitutie wordt de uitbreiding van de vraag naar legale casino’s als gevolg van de overstap van bezoekers van illegale casino’s bedoeld. Daarbij kan het gaan om de gevolgen van uitbreiding van het legale aanbod of van de sluiting van het illegale aanbod. Bij de sluiting gaat het met name om de sluiting van de illegale casino’s die zich richten op het algemeen publiek. Juist op dit type casino’s richt het Jokerbeleid zich.

[1] in de enquête is steeds gesproken van speelgelegenheden met een groot aantal speelautomaten en/ of roulette of roulette-achtige spelen, of kaarten of dobbelen om geld.

Op basis van gegevens van de Belastingdienst is het aantal “illegale gokkers” op circa 100.000 geschat (zie ook paragraaf 2.3.2). Naar de mening van de specialisten van de Belastingdienst zijn zij als volgt te typeren:

- probleemgokkers of gokverslaafden (circa 40% van het totaal)
- criminelen (circa 20% van het totaal)
- bezoekers die wegens de kleinschaligheid of het gratis eten en drinken een illegaal casino prefereren boven een Holland Casino of die vanwege de nabijheid een illegaal casino bezoeken (circa 40% van het totaal) of die ook Holland Casino bezoeken.

Volgens de specialisten van de Belastingdienst ligt voor de hand dat substitutie vooral te verwachten is bij de laatste groep gokkers, dat wil zeggen de groep die een illegaal casino gezelliger vindt of een illegaal casino in de nabijheid hebben.[1] Omgerekend naar aantallen gaat het dan om een groep van circa 40.000 personen, ofwel zo’n drie procent van is het aantal personen dat in 2001 Holland Casino bezocht (ongeveer 1,2 miljoen per jaar) en 0,3% van de meerderjarige inwoners van Nederland[2].

Om de volgende redenen is het echter onwaarschijnlijk dat volledige substitutie optreedt.

- Uit de typering die de Belastingdienst aanbrengt, blijkt dat een deel van de illegale gokkers vanwege de grootschaligheid van Holland Casino een ander, minder groot casino bezoekt. Het is dan ook niet waarschijnlijk dat deze groep volledig de overstap naar Holland Casino zal maken.
- Verder kunnen casinobezoekers die enkel omwille van de nabijheid en niet vanwege het aanbod naar het casino gaan, ook bediend worden door amusementscentra met gekoppelde automaten.
- Holland Casino merkt zelf op dat sommige gokkers eerst een bezoek brengen aan Holland Casino en na sluitingstijd een illegaal casino bezoeken. Dit zou betekenen dat een deel van de groep van 40.000 illegalen al een bezoeker van Holland Casino is.

Een sterke groei van het aantal bezoekers van Holland Casino als gevolg van de sluiting van illegale gelegenheden is gezien het bovenstaande dan ook niet te verwachten. De vraag is zelfs in hoeverre deze substitutie – ook wanneer zij volledig zou optreden – te meten is. Waarschijnlijk valt het verschijnsel weg in de autonome groei van het bezoek. Zo constateerden de vestigingen van Holland Casino in Nijmegen en Amsterdam geen merkbare toename van het aantal bezoekers na de sluiting van een aantal illegale casino’s in de regio. De verklaring die Holland Casino hiervoor aandraagt is drieledig. In de eerste plaats heeft het gemiddelde illegale casino circa 80 bezoekers per dag. Zeker wanneer deze groep verspreid over de dag een Holland Casino zou bezoeken, valt dit niet op binnen het dagelijkse totale aantal bezoekers van een vestiging van Holland Casino. In de tweede plaats bezoeken sommige gokkers – zoals ook eerder opgemerkt – eerst een Holland Casino en vervolgens een illegale gelegenheid. Substitutie treedt hier dus niet op.[3] In de derde plaats fluctueren het aantal bezoekers en omzet van een vestiging van Holland Casino sterk. Over een jaar genomen middelt dat zich overigens uit. Het isoleren en vaststellen van een substituerend effect is hierdoor niet mogelijk.

[1] In de gehele paragraaf is het uitgangspunt dat een eventueel nieuw legaal aanbod qua type overeenkomt met het huidige aanbod van Holland Casino.
[2] Ervan uitgaande dat bezoekers van illegale casino’s net als bezoekers van Holland Casino meerderjarig zijn. Dat hoeft niet het geval te zijn.
[3] Wel kan deze groep besluiten vaker Holland Casino te bezoeken.

Hiermee is overigens niet gezegd dat illegale gokkers de overstap niet zouden maken. Een interessant feit in dit verband is de opvallende toename van het bezoek aan Holland Casino in 2001. De 10 casino's (het nieuwe casino in Utrecht laten we buiten beschouwing) noteerden in 2001 250.000 meer bezoeken dan in 2000, een even grote stijging als in de drie jaar ervoor. Gezien het gegeven dat een bezoeker van Holland Casino gemiddeld vijf keer per jaar in een van de vestingen komt, zou het gaan om 50.000 nieuwe bezoekers in 2001. Wellicht is een deel van hen afkomstig van illegale gelegenheden. Als gevolg van het Jokerbeleid is immers vooral in die periode een groot aantal illegale casino's gesloten. Tegelijk moet vastgesteld worden dat voor de groei in het aantal bezoeken in 2001 ook voldoende andere verklaringen zijn te geven, zoals de komst van de euro of de aanhoudende economische groei.

Concluderend valt het substitutie-effect moeilijk te bepalen. Waarschijnlijk zal nauwelijks substitutie optreden. Het substitutie-effect zal maximaal 0,3% zijn van de meerjarige inwoners van Nederland. Omgerekend naar aantallen gaat het dan om een groep van circa 40.000 personen.

2.4.3 De vraag bij een uitgebreid aanbod

Indien het aanbod aan casino's verandert kan dit gevolgen hebben voor de omvang van de vraag. In deze subparagraaf wordt op basis van twee methoden de vraag bepaald, uitgaande van een uitgebreid aantal Holland Casino's. Eerst wordt deze vraag bepaald op basis van de enquêteresultaten. Vervolgens wordt de vraag bepaald aan de hand van een rekenmodel.

De vraag op basis van de enquête
In de enquête is respondenten de situatie voorgelegd dat op een half uur reisafstand een Holland Casino wordt gebouwd. Gevraagd is of men dan op korte termijn na opening deze nieuwe vestiging gaat bezoeken. De volgende tabel geeft de antwoorden weer. Hierbij dient te worden opgemerkt dat specifiek is gevraagd naar een vestiging van een *Holland Casino* en niet naar de vestiging van een casino in het algemeen.

Tabel 2.13 Als er een vestiging van Holland Casino op een half uur reisafstand gebouwd zou worden, zou u er dan op korte termijn naar toe gaan?

	Zeker	Waarschijnlijk	Misschien	Waarschijnlijk niet	Zeker niet	Weet niet	Totaal
Totaal	5%	7%	4%	5%	78%	1%	100%

In totaal zegt 12% van de respondenten zeker of waarschijnlijk het nieuwe Holland Casino te bezoeken[1]. Nog eens 4% denkt dit misschien te gaan doen. In totaal gaat het om tussen de 1,2 en de 1,7 miljoen personen die zeggen zeker of waarschijnlijk een bezoek te brengen. Voor het berekenen van het aantal bezoeken wordt de huidige bezoekfrequentie van Holland Casino gebruikt. In totaal gaat het dan om 6 tot 8,5 miljoen bezoeken. Het is echter de vraag of de huidige bezoekfrequentie gelijk blijft, omdat eerder in paragraaf 2.2.2 is gebleken dat het bezoek toeneemt naarmate de afstand tot het casino afneemt. Het aantal bezoeken is daarom vooral te beschouwen als een indicatie.

[1] Dat de uitkomsten van tabel 2.12 en 2.13 nauwelijks afwijken komt doordat in eerste instantie is gevraagd naar het bezoek aan een casino in het algemeen en vervolgens specifiek naar een Holland Casino binnen een half uur.

De vraag op basis van de relatie tussen afstand en groei

De tweede methode voor het berekenen van de toekomstige vraag is een theoretische exercitie op basis van op een rekenmodel. Dit rekenmodel is gebaseerd op gegevens van Holland Casino over de afstand waarop bezoekers van het casino wonen. Aan dit model zijn CBS gegevens toegevoegd waarmee de afstand van de gehele Nederlandse bevolking ten opzichte van een Holland Casino is bepaald. Deze gegevens zijn eerder gepresenteerd in paragraaf 2.2.2. Een korte weergave is in de onderstaande tabel nogmaals gegeven.

Tabel 2.14 Inwoners ten opzichte van dichtstbijzijnde casino

Afstand dichtstbijzijnde casino in km	Inwoners 18 jaar en ouder (aantal)[1]
Minder dan 10	3.581340
10 tot 20	3.309906
20 tot 30	1.959350
Meer dan 30	3.349404
Totaal	12.200000

In de tabel is te zien dat op dit moment een deel van de inwoners van achttien jaar en ouder (ongeveer 3.350.000 personen) nog niet binnen dertig kilometer afstand van het dichtstbijzijnde casino woont. In het rekenmodel wordt de situatie berekend wanneer deze groep wel binnen 30 kilometer van een Holland Casino woonachtig zou zijn. Het aantal Holland Casino's wordt dan met zeven vestigingen uitgebreid. De 3,35 miljoen personen worden over de categorieën <10, 10-20 en 20-30 kilometer verdeeld volgens de verhouding in tabel 2.14.

Bij alleen verandering van afstand blijft het bezoekgedrag volledig gelijk. De afgelopen jaren is gebleken dat dit gedrag niet constant blijft. Zoals eerder in tabel 2.2 is aangegeven is het bezoek aan Holland Casino gedurende de afgelopen vijf jaar gestegen. Onafhankelijk van de bouw van nieuwe vestigingen is een gemiddelde toename van het bezoekersaantal van ongeveer 2,5% per jaar te constateren. Deze stijging van het bezoekersaantal wordt in het rekenmodel als autonome groei meegenomen.

Met het rekenmodel zijn het aantal bezoekers en het aantal bezoeken bepaald. In de volgende tabel is het aantal bezoekers berekend.

Tabel 2.15 Aantal bezoekers na verkleinen van de afstand

Afstand dichtstbijzijnde casino in km	Inwoners 18 jaar en ouder	Kans op bezoek	Aantal bezoekers	Jaarlijkse toename 2,5%
Minder dan 10	4.936.656	0,09	430.000	441.000
10 tot 20	4.562.501	0,08	380.000	389.000
20 tot 30	2.700.843	0,09	250.000	256.000
Totaal	12.200.000	0,09	1.060.000	1.086.000

Uit deze tabel blijkt dat het verkleinen van de afstand beperkte invloed heeft op het aantal bezoekers. Het aantal bezoekers neemt met ongeveer 50.000 toe. Als de jaarlijkse toename 2,5% bedraagt dan zal het aantal bezoekers stijgen met 76.000.

[1] Aantal inwoners van achttien jaar en ouder dat binnen de vermelde afstand van een Holland Casino woont.

Dezelfde berekening is ook toegepast om het aantal bezoeken te bepalen. In de onderstaande tabel staat een overzicht gepresenteerd.

Tabel 2.16 Aantal bezoeken na verkleinen van de afstand

Afstand dichtstbijzijnde Casino in km	Inwoners 18 jaar en ouder	Bezoek-frequentie	Aantal bezoeken	Jaarlijkse toename 2,5%
Minder dan 10	4.936.656	0,56	2.760.000	2.829.000
10 tot 20	4.562.501	0,44	2.010.000	2.060.000
20 tot 30	2.700.843	0,34	920.000	943.000
Totaal	12.200.000	0,47	5.690.000	5.832.000

Verkleining van de afstand tot een Holland Casino leidt tot een toename van het aantal bezoeken met 700.000. Bij een jaarlijkse toename van 2,5% stijgt het aantal bezoeken met 850.000.
De afstand tot de dichtstbijzijnde casino is voor het aantal bezoeken blijkbaar van groot belang. Dit blijkt wanneer de gehele Nederlandse bevolking binnen bijvoorbeeld 10 in plaats van 30 kilometer woont. Het aantal bezoeken stijgt dan tot 7 miljoen[1].

Op basis van het rekenmodel is te concluderen dat een uitbreiding van het aanbod een beperkte invloed heeft op het aantal *bezoekers*. Het aantal *bezoeken* is wel duidelijk afhankelijk van de afstand tot het casino. Hoe kleiner de afstand, des te hoger is het aantal bezoeken. Deze bezoeken komen voor rekening van vrijwel dezelfde groep bezoekers, zodat de gemiddelde bezoekfrequentie toeneemt.

2.4.4 Samenvattend: een groeiende vraag?

In deze paragraaf is de toekomstige vraag naar casino's geschetst vanuit verschillende perspectieven. In de onderstaande tabel komen de belangrijkste effecten en de consequenties voor het bezoekers- en bezoekaantal nogmaals aan de orde.

Tabel 2.17 De marktvraag in een jaar uitgedrukt in % van de Nederlandse bevolking, het aantal bezoeken en bezoekers

	%	Bezoekers (x 1000.000)	Bezoeken(x 1000.000)
Vraag bij gelijkblijvend aanbod			
Herbezoek	7%		
Autonome groei	5%		
Substitutie	0,3%[2]		
Totaal	12,3%	1,2 -1,7	6,0 - 8,5
Vraag bij uitgebreid aanbod Holland Casino			
Enquête	12%	1,2 -1,7	6,0 - 8,5
Afstandsanalyse rekenmodel[3]	9%	1,09	5,8

[1] (12,2 miljoen x 0,56) x 1,025 = 7,0
[2] Dit is het maximale substitutie-effect.
[3] Inclusief een autonome groei van 2,5%

Uit bovenstaande tabel valt op te maken dat bij gelijkblijvend aanbod de marktvraag bestaat uit 12,3% van de Nederlandse bevolking[1]. Uitgedrukt in bezoekers gaat het om tussen de 1,2 en 1,7 miljoen personen. Uitgaande van de huidige bezoekfrequentie van Holland Casino zal het totaal aantal bezoeken dan tussen de 6 en 8,5 miljoen liggen.

Naast de vraag bij gelijkblijvend aanbod is aandacht besteed aan de situatie waarin iedereen binnen een half uur reisafstand een Holland Casino heeft. In deze situatie zegt 12% van de Nederlandse bevolking een bezoek te brengen aan een Holland Casino. Het gaat om tussen de 1,2 en 1,7 miljoen personen en 6 tot 8,5 miljoen bezoeken. Op basis van afstandanalyse zijn deze getallen lager. Deze analyse gaat echter uit van een ander afstandscriterium (30 kilometer in plaats van een half uur reisafstand) en een vrijwel gelijkblijvend bezoekers gedrag. Uit het rekenmodel blijkt dat een uitbreiding van het aanbod een beperkte invloed heeft op het aantal *bezoekers*. Het aantal *bezoeken* is wel duidelijk afhankelijk van de afstand tot het casino.

[1] Holland Casino schat dat 5,2 miljoen personen een casino zouden willen bezoeken. Dit verschil met onze gegevens lijkt ingegeven door de vraagstelling in de enquête. Wij hebben gevraagd naar het **komende jaar** en definiëren daarmee de **jaarlijkse** behoefte. Holland Casino stelt in de vraag geen termijn waardoor hun gegevens betrekking hebben op een langere periode.

3 Het casinoregime

3.1 Inleiding

Het beleid ten aanzien van casino's en kansspelen in het algemeen varieert sterk tussen landen en ook binnen landen. Waar de staat Nevada en het daarin gelegen Las Vegas een paradijs voor de kansspeler is, is gokken in de aangrenzende staat Utah verboden. En ook de landen/ staten waar casino's legaal zijn kenmerken zich door variëteit en niet door uniformiteit.
Om de verschillende markten zinnig met elkaar te vergelijken is een analysekader opgesteld. De markten in verschillende landen zijn met behulp van dit analysekader met elkaar te vergelijken. Voor het casinoregime zijn in de eerste plaats de uitgangspunten van het beleid van belang. Zoals Thompson[1] aangeeft leiden verschillende uitgangspunten van beleid tot wezenlijk andere markten. Het is daarmee niet gezegd dat een bepaalde filosofie achter de inrichting van de casinomarkt deze inrichting veroorzaakt; er is binnen de marges van de filosofie zeker ruimte. Wel kan de filosofie in voorkomende gevallen een bepaalde inrichting van de markt uitsluiten.
Uit de problemen die in het rapport 'Nieuwe ronde, nieuwe kansen' geconstateerd zijn, volgt dat aan de volgende punten aandacht besteed moet worden:

- aantal en soort aanbieders
- aanbod aan kansspelen en plaatsen waar beoefening van kansspelen mogelijk is
- belastingregime en de begunstigde van de opbrengsten van casinospelen
- (uitvoering van) de handhaving en het toezicht
- voorschriften waaraan kansspelaanbieders moeten voldoen en de bijbehorende restricties

Met de uitgangspunten van het casinobeleid hangt het beleid ten aanzien van gokverslaving, bestrijding van criminaliteit en consumentenbescherming samen. Aangezien het in goede banen leiden van kansspelen een pijler is onder het Nederlandse kansspelbeleid besteden wij hier ook aandacht aan.
Het hoofdstuk is in een paragraaf over de uitgangspunten (3.2), de invulling van het beleid (3.3) en de effecten van het beleid (3.4) opgedeeld. In bijlage 1 vindt u de beschrijving van de casinomarkten van de bestudeerde landen. Tabel 3.1 bevat een overzicht van de bestudeerde landen.

Tabel 3.1 Bestudeerde casinomarkten

Buurlanden	Overig Europese Unie	Buiten EU
België	Frankrijk	Nevada
Duitsland[2]	Spanje	Queensland
Groot-Brittannië	Oostenrijk	Nieuw-Zeeland
Luxemburg	Denemarken	

In de hoofdtekst vindt u steeds tabellen waarin de kernbevindingen van de beschrijving van de desbetreffende landen vergeleken worden met de Nederlandse situatie. Deze tabellen zijn ook in bijlage 1 in de vorm van drie overzichttabellen opgenomen.

[1] 1998.
[2] In Duitsland is het casinobeleid gedelegeerd naar de deelstaten. Per deelstaat zijn dus verschillende regimes mogelijk.

3.2 Uitgangspunten beleid

Een indeling waarin de filosofie van systemen kunnen worden ingepast is die van Cabot[1].

1. Gokken is onwenselijk en moet bestreden worden.
2. Gokken is onvermijdelijk. Een totaal verbod heeft ongewenste gevolgen. Daarom is een regulering noodzakelijk die gokken in goede banen leidt. De focus van het beleid is de negatieve aspecten van een verbod.
3. Gokken is een economische activiteit. Legalisering van gokken heeft verschillende voordelen voor de economie. De nadruk binnen het beleid ligt op deze voordelen.
4. Gokken is een acceptabele activiteit, die ook als intrinsiek positief gezien kunnen worden.

Cabot stelt[2] aan de hand van de filosofieën een indeling in beleidsdoelstellingen voor. Hij ontwikkelt de volgende zes modellen:

Het uitroeimodel
Het uitroeimodel volgt uit de filosofie van de onwenselijkheid van gokken. In het model is toezicht nodig op alle vormen van gokken en een zeer strikte handhaving van anti-gokwetgeving. Belangrijk bij het uitroeien van gokken is dat er een breed draagvlak is. Ook het publiek moet gokken als onwenselijk zien. Is dat niet het geval, zo stelt Cabot, dan zal een illegaal gokcircuit onvermijdelijk zijn.

Het gedoogmodel
Bij het gedogen van gokken is er wel anti-gokwetgeving, maar de handhaving ervan geschiedt niet of slechts ten dele. Volgens Cabot komt dit omdat de wetgeving niet overeenkomt met de waarden en normen van een groot deel van de bevolking. Er is dan geen draagvlak voor de handhaving van de wetgeving.

Het beschermen van kansspelers model
Het *beschermen van kansspelers model* houdt legalisering van casino's in. Zij zijn zo gereguleerd dat negatieve sociale consequenties minimaal zijn. De casino's mogen de vraag aan gokken op generlei wijze aanwakkeren. Ze mogen geen reclame maken, geen extra diensten verlenen aan klanten of het spelen in casino's combineren met ander entertainment.

Het neutrale model
Het *neutrale model* benadert gokken als alle andere economische activiteiten. De casino-industrie is niet anders dan het hotelwezen of iets dergelijks.

Het overheidsbelangenmodel
Het *overheidsbelangenmodel* probeert de economische belangen van de overheid te beschermen. De casino-industrie en de belastingopbrengsten die daarmee gepaard gaan zijn in het belang van de overheid, zo redeneert men. Dit houdt in dat de overheid actief de casino-industrie promoot en steunt, maar ook dat de overheid waarborgen vereist van de industrie om haar belangen veilig te stellen.

[1] 1996.
[2] 1996, p. 71 en verder

Hybride modellen

De hybrides zijn combinaties van de eerdere modellen. In een veel voorkomend model gelden verschillende regels voor verschillende personen, afhankelijk van hun geografische afkomst. Dat houdt in dat men voor toeristen een neutraal of overheidsbelangenmodel hanteert, de regering staat dan neutraal of juist positief tegenover het stimuleren van gokken onder toeristen. Voor de eigen bevolking hanteert men het *beschermen van kansspelers model*, of zelfs het uitroeimodel. Reclame maken onder de eigen bevolking of toegang voor buurtbewoners is verboden.

Een andere combinatie is het hanteren van verschillende modellen voor verschillende vormen van gokken. Zogenaamde short-odd spelen, waarbij de uitbetaling snel volgt op de inzet[1] houden een groter risico in op kansspelverslaving dan long-odd spelen, waarbij er een langere tijd tussen inzet en uitbetaling zit.[2] Volgens Cabot ligt het voor de hand dat men dan bij de long-odd spelen kiest voor het *neutraal* of *overheidsbelangenmodel*, maar dat voor de short-odd spelen het *beschermen van kansspelers model* wordt gekozen.

Een laatste hybride is het hanteren van verschillende modellen voor verschillende soorten gedrag. Men probeert tegelijk kansspelbeoefenaren te beschermen en de economische belangen van de staat veilig te stellen. Voor probleemgokkers wordt het eerste model gehanteerd, voor de overige wordt het tweede model gehanteerd. Volgens Cabot levert deze hybride inconsistente wetgeving op. De regulering moet tegelijk twee heren dienen, die elkaar tegenspreken.

Verschillen tussen Europa en Amerika

Het artikel van Thompson[3] behandelt de verschillen tussen Amerikaanse en Europese casino-aanbieders. Een van de kernverschillen, zo stelt hij, is dat Amerikaanse casino's gezien worden als zuiver economische actoren. Het is een bedrijfstak als alle andere. Het maken van winst voor private aanbieders staat voorop. In veel van de staten en de Indiaanse reservaten, waar in de laatste twintig jaar casino's zijn geopend, is dit gebeurd omwille van de positieve economische neveneffecten van de komst van casino's. Deze zouden toerisme met zich meebrengen, banen scheppen en, niet onbelangrijk, belastingopbrengsten genereren voor de staten die ze toelaten.

In Nederland en in de meeste andere Europese staten is het uitgangspunt echter het voorkomen van de schadelijke neveneffecten. De regels zijn erop gericht gokverslaving en criminaliteit tegen te gaan. Het economisch belang is aan deze randvoorwaarden ondergeschikt. Dit wil niet zeggen dat economische belangen geen rol spelen. In tegendeel, de Europese landen zijn te verdelen in landen die het *overheidsbelangenmodel* hanteren en landen die het *beschermen van kansspelers model* hanteren. Het beleid in Spanje, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg en Oostenrijk lijkt in de eerste plaats gericht op het beschermen van de economische belangen van de overheid, zie tabel 3.2. De focus ligt op het voorkomen van de inmenging van de georganiseerde misdaad en belastingontduiking. Minder nadruk krijgt het beschermen van spelers tegen gokverslaving. Daarin verschillen deze landen van Nederland. Het Nederlandse beleid heeft op dit punt meer overeenkomsten met het beleid van België, Denemarken en Groot-Brittannië.[4] Opgemerkt moet wel worden dat het onderscheid tussen de Europese modellen gradueel en een stuk kleiner is dan het verschil met het Amerikaanse model.

---

[1] Bijvoorbeeld speelautomaatspelen en casinospelen, maar ook krasloten.
[2] De meeste loterijen.
[3] 1998
[4] Dit wil overigens niet zeggen dat het Nederlandse beleid geen overeenkomsten kent met het overheidsbelangenmodel. Gezien de aanzienlijke bijdrage van Holland Casino aan de staatskas heeft de overheid onherroepelijk een eigen belang bij de exploitatie bij de casino's. Qua uitgangspunten is het Nederlandse beleid echter wel als het *beschermen van kansspelers* model te karakteriseren.

Op basis van de literatuur en eigen analyse zijn de beleidsdoelstellingen van de verschillende onderzochte landen ingedeeld, zie tabel 3.2.

Tabel 3.2 Beleidsdoelstellingen onderzochte landen

	Beleidsdoelstellingen
Nederland	Beschermen van gokkers model
België	Beschermen van gokkers model
Duitsland	Overheidsbelangenmodel/ beschermen van gokkers model/ hybride modellen
Groot-Brittannië	Beschermen van gokkers model
Luxemburg	Overheidsbelangenmodel
Spanje	Overheidsbelangenmodel
Frankrijk	Overheidsbelangenmodel
Denemarken	Beschermen van gokkers model
Oostenrijk	Overheidsbelangenmodel/ hybride model
Nevada	Neutrale model
Queensland	Neutrale model
Nieuw Zeeland	Overheidsbelangenmodel

Veranderingen in het casinobeleid
Het casinobeleid is in verschillende landen in beweging. In België, Denemarken en Nieuw-Zeeland is het casinowezen de laatste tien á vijftien jaar gelegaliseerd. In Denemarken is dit gebeurd om aan de onvermijdelijke vraag te voldoen, in België is de bestaande praktijk gelegaliseerd.

In Groot-Brittannië heeft de commissie Budd geadviseerd een aantal restricties die men momenteel aan casino's oplegt af te schaffen. De adviezen vertonen opvallende gelijkenissen met de conclusies van de MDW-werkgroep. Men stelt dat door de vrij strikte hantering van het beschermen van kansspelers model een gedoogcultuur ontstaan is. De wensen van de bevolking ten aanzien van casinospelen lopen uit de pas met de wetgeving. Daarnaast doet de aanwezigheid van de illegale casino's afbreuk aan de mogelijkheid om spelers daadwerkelijk voor de schadelijke neveneffecten van gokken te beschermen. Inmiddels zijn de aanbevelingen van de commissie Budd overgenomen door het Britse kabinet en is een verregaande liberalisering van de casinomarkt voorgesteld.[1]
In de Europese landen die het *overheidsbelangenmodel* hanteren is juist meer aandacht gekomen voor het beschermen van kansspelbeoefenaren. Daarmee lijkt in het beleid van Europese landen sprake van een zekere convergentie.

3.3 Invulling beleid

3.3.1 Aanbieders

Een eerste onderscheid is dat tussen private aanbieders en publieke aanbieders. Dit hangt in de praktijk samen met het aantal toegestane aanbieders. Indien het aanbod in publieke handen is, is er meestal slechts één exploitant. In een situatie met privaat aanbod zijn er veelal meerdere exploitanten.

[1] Zie het standpunt van het kabinet: 'A safe bet for success', 2002.

Wel kunnen ook in de private situatie grenzen zijn aan het aantal en het type aanbieders van casinospelen. Verder zijn verschillende eisen aan de aanbieder mogelijk. Een voorbeeld is dat de aanbieder afkomstig is uit het land zelf. De markt is dan geheel of gedeeltelijk afgeschermd voor buitenlandse aanbieders. Dat kan gebeuren om kansspelbeoefenaren te beschermen, maar ook omdat de regering zo beter in staat is haar eigen belangen te behartigen.

In Nederland is er één exploitant van casino's, Holland Casino, waarvan de inkomsten volledig ten goede komen van de Nederlandse staat. De Nederlandse situatie wijkt daarmee af van de overige onderzochte landen, zie tabel 3.3.

Tabel 3.3 Aanbieders in onderzochte landen

	Publiek/ privaat (aantal casino's)	Aantal aanbieders
Nederland	Publiek (12)	Een
België	Privaat (8)	Meerdere
Duitsland	Publiek (44)	Een/ Meerdere
	Privaat (13)	
	Publiek- privaat (8)	
Groot-Brittannië	Privaat (125)	Meerdere
Luxemburg	Privaat (1)	Een
Spanje	Publiek (3)	Meerdere
	Privaat (28)	
Frankrijk	Privaat (170)	Meerdere
Denemarken	Privaat (6)	Meerdere
Oostenrijk	Publiek-privaat (12)	Een
Nevada	Privaat (+/- 300)	Meerdere
Queensland	Privaat (4)	Meerdere
Nieuw Zeeland	Privaat (5)	Meerdere

In verschillende Duitse deelstaten en in Spanje komen publiek geëxploiteerde casino's voor, soms in combinatie met privaat uitgebate. Casino's Austria AG, de uitbater van alle casino's in Oostenrijk, maar ook actief in vele andere landen, is voor een groot deel in handen van de Oostenrijkse staat. In de overige landen die wij bestudeerd hebben, zie tabel 3.3, baten private partijen casino's uit. Ook in landen die een zelfde beleidsfilosofie als Nederland hebben.

Behalve Nederland en Oostenrijk kennen alleen een aantal Duitse deelstaten en Luxemburg een monopolist. In het geval van Luxemburg komt dit omdat er ook maar één casino is. In de desbetreffende Duitse deelstaten zijn de casino's allen in staatshanden.
In de overige landen zijn meerdere aanbieders. Het aantal varieert zeer sterk en lijkt vooral af te hangen van de tijd die casino's legaal zijn. De markt in Oostenrijk is afgeschermd voor buitenlandse aanbieders. In de andere landen is wel exploitatie door buitenlandse investeerders mogelijk alhoewel verschillende landen wel voorwaarden aan buitenlandse investeerders stellen.

Interessant is dat in Nevada overheidsaanbod niet voorkomt, evenmin als beperking van het aantal aanbieders. In de Europese regimes is dit wel het geval. In tegenstelling tot Nederland gebeurt dit om de belangen van de overheid te beschermen, in plaats van de kansspelers. Van de landen die het *beschermen van kansspelers model* hanteren is Nederland de enige met publiek aanbod en met één enkele aanbieder.

3.3.2 Aanbod

Onder het aanbod verstaan wij twee verschillende zaken. In de eerste plaats is er het spelaanbod. Het gaat hier om de verschillende soorten kansspelen die een casino mag aanbieden. Naast het spelaanbod is ook de geografische spreiding van het aanbod belangrijk. In tabel 3.4 vindt u de wijze waarop het spelaanbod en het geografisch aanbod in de verschillende onderzochte landen is ingericht. Bij het geografisch aanbod is aangegeven of het aanbod verspreid is, dat wil zeggen dat er slechts een of enkele casino's per geografisch gebied toegestaan zijn of geconcentreerd, dat wil zeggen dat er meer casino's toegestaan zijn in een bepaalde regio.

Tabel 3.4 Aanbod in de onderzochte landen

	Spelaanbod	Geografisch aanbod
Nederland	Casinospelen en kansspelautomaten	Verspreid
België	Casinospelen (en kansspelautomaten)[1]	Verspreid
Duitsland	Casinospelen en kansspelautomaten	Verspreid
Groot-Brittannië	Casinospelen, kansspelautomaten en overige kaartspelen	Verspreid
Luxemburg	Casinospelen en kansspelautomaten	Verspreid
Spanje	Casinospelen en kansspelautomaten	Verspreid
Frankrijk	Casinospelen en kansspelautomaten	Verspreid
Denemarken	Casinospelen en kansspelautomaten	Verspreid
Oostenrijk	Casinospelen en kansspelautomaten	Verspreid
Nevada	Casinospelen, kansspelautomaten en vele andere kansspelen	Geconcentreerd
Queensland	Casinospelen en kansspelautomaten	Verspreid
Nieuw Zeeland	Casinospelen en kansspelautomaten	Verspreid

Spelaanbod

Het spelaanbod binnen casino's is binnen de bestudeerde landen beperkt tot casinospelen en speelautomatenspelen. Alleen in Nevada en Groot-Brittannië kan men ook andere spelen beoefenen. In Groot-Brittannië gaat om andere kaartspelen die zonder een croupier van het casino gespeeld worden in een aparte ruimte. Het past in de kleinschaligheid die de casino's van Groot-Brittannië momenteel kenmerkt en het kleine aantal speelautomaten.[2] Casino's kunnen in Groot-Brittannië in de toekomst ook bingo en weddenschappen aanbieden, net zoals in Nevada al het geval is. Daar is de enige restrictie dat de *Nevada Gaming Commission* het spel gespecificeerd en goedgekeurd heeft. Greyhoud-racen en loterijen zijn in beginsel verboden.

Geografisch aanbod

Het geografisch aanbod, zo is ook door Thompson geconstateerd,[3] is in Europa altijd verspreid. Meestal is er een beperkt aantal casino's toegestaan en anders is er een vestigingsbeleid voor casino's, waarbij vaak een maximum aantal per gebied is bepaald. Behalve in Europa is dit in Queensland en Nieuw-Zeeland op dit moment het geval.

[1] In België wordt binnen afzienbare tijd ook kansspelautomaten in casino's toegestaan.
[2] Het Britse kabinet is voornemens een uitgebreider aanbod toe te staan. Zie 'A safe bet for success', 2002. Niet alleen het toegestane spelaanbod wordt uitgebreid, maar ook zijn grotere casino's (bijvoorbeeld in Blackpool) in ontwikkeling.
[3] 1998.

In Nevada en ook in andere staten van de Verenigde Staten is juist een zeer geconcentreerd aanbod, met veel verschillende casino's binnen hetzelfde gebied. De duidelijkste voorbeelden hiervan zijn Las Vegas en Atlantic City.

3.3.3 Begunstigde opbrengsten en belastingen

Twee zaken hebben met de financiële kant van het beleid te maken. In de eerste plaats is er de vraag wie de begunstigde van de opbrengsten van de casino's is. Deze kunnen in de staatskas vloeien, naar goede doelen gaan, of ten goede komen aan de private partijen die eigenaar zijn van de casino's.
In de tweede plaats gaat het om het belastingregime. De staat heeft indirect altijd een belang in de opbrengsten van casino's, los van de vraag of zij zelf de exploitatie ter hand heeft genomen. Door de belastingen die zij heft op de winst dan wel de omzet van casino's profiteert zij van hun aanwezigheid. Het belastingregime dat van toepassing is op casinomarkten varieert sterk tussen landen. De grondslag en de hoogte van de belastingen lopen sterk uiteen. In tabel 3.5 hebben we de landen ingedeeld naar de relatieve hoogte van de belastingen.

Tabel 3.5 Opbrengsten en belastingen in onderzochte landen

	Opbrengsten	Hoogte belastingen
Nederland	Staatskas	33% kansspelbelasting over de bruto spelopbrengst casinospelen, 19% omzetbelasting over de overige activiteiten
België	Private aanbieders	Glijdende schaal, loopt van 33% van de bruto spelopbrengst tot 44%.
Duitsland	Staatskas/ private aanbieders	Tussen de 80% en de 95% van de spelopbrengsten
Groot-Brittannië	Private aanbieders	Glijdende schaal, loopt van 2,5% tot 33%
Luxemburg	Private aanbieder	Glijdende schaal, loopt van 10% van de bruto spelopbrengst tot 80%
Spanje	Staatskas/ private aanbieders	Glijdende schaal, loopt van 25% van de bruto spelopbrengst tot 55%
Frankrijk	Private aanbieders	Glijdende schaal, loopt van 10% van de bruto spelopbrengst tot 80%
Denemarken	Private aanbieders	Gemiddeld 65%
Oostenrijk	Staatskas/ Casino's Austria AG	Glijdende schaal, loopt van 35% van de bruto spelopbrengst tot 80%
Nevada	Private aanbieders	Glijdende schaal, loopt van 3% van de bruto spelopbrengst tot 6,25%
Queensland	Private aanbieders	Vast bedrag plus 10 dan wel 20% van de bruto spelopbrengst
Nieuw Zeeland	Private aanbieders	20% van de bruto spelopbrengst

In de meeste landen gaan de opbrengsten naar de private partijen die casinospelen uitbaten. Het belastingregime verschilt per land. Wel valt op dat de belastingen op het Europese vasteland hoger

zijn dan de belastingen in Nevada[1], Groot-Brittannië en Queensland. De belastingen in Duitsland, Denemarken en Oostenrijk zijn weer beduidend hoger dan in de overige onderzochte landen.
In Nederland vloeien de opbrengsten van casinospelen in de staatskas. Ook in een aantal Duitse deelstaten, in Spanje en in Oostenrijk (vanwege de deelname van de Oostenrijkse overheid in Casino's Austria AG) is dat het geval. In Duitsland exploiteert een aantal deelstaten zelf de casino's. Daarnaast geldt dat de bijzonder hoge belastingen in Duitsland betekenen dat ook van de private partijen het grootste deel van de winst in de staatskas vloeit.

Een hoog belastingtarief kan bij uitbreiding van de exploitatiemogelijkheden van casino's een barrière vormen. In Duitsland is al geconstateerd dat buitenlandse investeerders afgeschrikt worden door het belastingtarief. Hetzelfde kan gelden voor het effect van uitbreiding van de mogelijkheden op het illegale aanbod. Een (zeer) hoog belastingtarief kan de overstap van de illegaliteit naar het legale aanbod verhinderen. Niet alleen maatregelen om de gokker te beschermen kunnen aldus tot illegaal aanbod leiden, maar ook maatregelen om de belangen van de overheid veilig te stellen.

3.3.4 Handhaving

Ten aanzien van de handhaving behandelen we de volgende zaken:
- het verantwoordelijke ministerie of de verantwoordelijke ministeries,
- het overheidsniveau dat verantwoordelijk is voor de uitvoering (lokaal, deelstaat, landelijk),
- de inrichting van het toezicht, en meer specifiek de verantwoordelijkheden van het toezichthoudend orgaan.

Het handhavingsregime in de verschillende landen is samengevat in tabel 3.6

Tabel 3.6 Organisatie handhaving in de onderzochte landen

	Verantwoordelijk ministerie	Overheidsniveau	Verantwoordelijkheden toezichthoudend orgaan
Nederland	Economische Zaken en Justitie	Landelijk	Adviseren
België	Meerdere ministeries	Landelijk	Controleren, vergunningen verlenen
Duitsland	Justitie (deelstaten)	Deelstaat	Geen apart orgaan
Groot-Brittannië	Binnenlandse Zaken	Landelijk	Adviseren, vergunningen verlenen
Luxemburg	Justitie	Landelijk	Geen apart orgaan
Spanje	Binnenlandse Zaken	Autonome gebieden	Geen apart orgaan
Frankrijk	Binnenlandse Zaken	Landelijk	Geen apart orgaan
Denemarken	Justitie/ Financiën	Landelijk	Geen apart orgaan
Oostenrijk	Financiën	Landelijk	Geen apart orgaan
Nevada	Gedelegeerd naar kansspelcommissie	Kansspelcommissie/ lokaal	Reguleren
Queensland	Financiën	Landelijk	Reguleren
Nieuw Zeeland	Justitie	Landelijk	Adviseren, vergunningen verlenen

[1] En volgens Thompson, 1998, ook in de rest van de Verenigde Staten.

In de meeste onderzochte landen ressorteert het kansspelbeleid of in ieder geval het casinobeleid onder één ministerie, dat van Binnenlandse Zaken, Justitie of Financiën. In Denemarken zijn op dit moment twee ministeries belast met het kansspelbeleid, maar daar komt mogelijk verandering in. In België zijn vier ministeries vertegenwoordigd in de kansspelcommissie.[1]
Het beleid wordt meestal op landelijk niveau of op het niveau van de federale deelstaat vastgesteld. In Spanje is het beleid gedelegeerd naar de regionale autonome gebieden[2] en in Duitsland naar de deelstaten. Alleen Nevada is een echte uitzondering. Niet alleen is het beleid gedelegeerd naar twee commissies, de Nevada kansspelcommissie en de Staat kansspel controlecommissie, maar de lokale overheid heeft een veel grotere stem in het beleid dan in de overige bestudeerde landen.

In een aantal landen is een apart toezichthoudend orgaan ofwel kansspelcommissie ingesteld. De bevoegdheden van deze publieke toezichthouder varieert. In Nevada maakt zij het beleid en voert zij de vergunningverlening en de controles op de boekhouding van casino's uit. In de andere landen kent zij alleen de vergunningverlenende en/ of controlerende taken uit.
Nederland kent het College van Toezicht op de Kansspelen. Dit orgaan heeft relatief minder bevoegdheden dan vergelijkbare organen in het buitenland. Dit heeft te maken met het gegeven dat zij een ten aanzien van een beperkt aantal aanbieders hoeft te adviseren, die in meerderheid een publiek karakter hebben[3]. Haar adviezen zijn niet bindend en zij heeft geen sanctiemogelijkheden. Momenteel wordt de opzet en de mogelijkheden van het college herzien. Er loopt in opdracht van de ministeries van Economische Zaken en Justitie een onderzoek naar de inrichting van het toezichtsbeleid.

3.4 Neveneffecten (gokverslaving, criminaliteit, economie)

Twee centrale thema's in het Nederlandse kansspelbeleid hebben te maken met het voorkomen van schadelijke neveneffecten, door middel van het tegengaan van gokverslaving en criminaliteit. We bezien in het kader van de internationale vergelijking wat bekend is over deze schadelijke neveneffecten. Ook het voorkomen van een aantal beleidsmaatregelen die betrekking hebben op deze onderwerpen komt aan de orde.

Naast schadelijke neveneffecten kan de komst van casino's ook positieve effecten hebben. In veel regimes spelen de mogelijke positieve effecten van de komst van casino's op de lokale economie en het toerisme een rol. Ook op deze effecten gaan we in. Voor elk onderwerp geldt dat zeker geen uitputtend overzicht wordt nagestreefd. Dat valt buiten het bestek van dit onderzoek. We volstaan met een korte schets.

[1] Justitie, Economische Zaken, Financiën en Binnenlandse Zaken.
[2] Wel coördineert het Spaanse ministerie van Binnenlandse Zaken het kansspelbeleid.
[3] De adviserende functie van het College geldt niet voor de speelautomatenmarkt.

3.4.1 Gokverslaving

Prevalentie problematisch gokgedrag

In veel landen (zie Volberg, 1999) is nog geen grootschalig onderzoek gedaan naar de prevalentie van probleemgokken onder de bevolking. Uit de studies die wel zijn verricht lijkt af te leiden dat probleemgokken relatief vaker voorkomt in de Verenigde Staten en Australië. Groot-Brittannië heeft een veel lagere prevalentie, net als Zweden.[1] Spanje en Nieuw-Zeeland zitten daartussenin.[2]

Het is moeilijk een verband te leggen met de in landen vigerende regulering. Veel factoren, van het gokgedrag van de bevolking tot economische factoren kunnen immers de prevalentie van probleemgokken beïnvloeden. Desondanks is het wel opvallend dat landen met een strengere kansspelregulering een lagere prevalentie van probleemgokkers en gokverslaafden kennen. Hier wreekt zich echter weer dat in lang niet alle landen de prevalentie is bepaald en dat longitudinaal monitor onderzoek naar de prevalentie nog schaarser is. Een aanbeveling van de Amerikaanse National Gaming Impact Study Commission is dan ook dat meer onderzoek nodig is.

Vooralsnog lijkt de komst van casino's in de Verenigde Staten wel een invloed op de prevalentie te hebben. In Iowa is sinds de komst van de 'Riverboat' casino's het deel probleemgokkers gestegen van 1,7% tot 5,4%.[3] In Minnesota zijn de percentages sinds de komst van de loterij en de casino's gestegen van 2,5% tot 4,4%.[4] Uit het grootschalige onderzoek van het NORC[5] blijkt de prevalentie van probleemgokken binnen een straal van 80 kilometer (50 mijl) rond een casino twee keer zo hoog is als bij gebieden die meer dan 80 kilometer van een casino liggen. Vooralsnog zijn er aanwijzingen dat de aanwezigheid van casino's een hogere prevalentie tot gevolg heeft.

In Nederland lijkt de prevalentie van probleemgokken lager te liggen dan in de overige bestudeerde landen. Volgens de gegevens van LADIS zijn er zo'n 3500 probleemgokkers inschreven bij de ambulante gezondheidszorg, waarvan volgens een rapport van KPMG/ BEA 12% casinobezoeker is. Het totale aantal zou 70.000 zijn, een half procent van de bevolking. Volgens de Bruin et al[6] zou 1,3% van de bezoekers van Holland Casino problematisch speelgedrag vertonen. Dat zou volgens dit onderzoek neerkomen op ongeveer 25.000 personen. Probleem is wel dat de Nederlandse gegevens door methodische verschillen niet goed te vergelijken zijn met het buitenlands onderzoek. Vastgesteld kan worden dat onvoldoende inzicht is in de aard en de omvang van het aantal probleemgokkers in Nederland. Een probleem dat overigens beleidsmatig is onderkend en waaraan wordt gewerkt.

Beleid ter bescherming van kansspelers

In alle landen worden minderjarigen geweerd. In Nevada en volgens Thompson ook in een aantal andere staten van de Verenigde Staten zijn op het verbod voor minderjarigen na geen van de restricties op het beoefenen van kansspelen ingesteld. Ook in Australië en Nieuw-Zeeland zijn weinig restricties op het bezoek van casino's van kracht, zie tabel 3.7.

---

[1] Zie het NORC-rapport, 2000 voor de Verenigde Staten, Abbott & Volberg 1999 voor Australië, voor Groot-Brittannië Orford, et al, 2000 en voor Zweden, Volberg, 1998.
[2] Zie Volberg, 1999.
[3] Zie Volberg, 1995.
[4] Zie Emerson et al, 1994.
[5] 2000.
[6] 2001.

Tabel 3.7 Beleid ter bescherming van kansspelers

	Leeftijdsvereisten	Bezoekverboden/ toegangsbeperkingen	Openingstijden	Beperkingen reclame
Nederland	18 jaar en ouder	Ja	Van 13:30 tot 03:00	De staat heeft het recht voorschriften te verbinden aan reclame voor casinospelen.[1]
België	21 jaar en ouder	Nee	Meestal van 15:00 tot 05:00	Geen
Duitsland	18 jaar en ouder dan wel 21 jaar en ouder	Nee	Meestal van 15:00 tot 05:00	Geen
Groot-Brittannië2	18 jaar en ouder	Nee, wel 24 uurs regel	Van 14:00 tot 04:00	Verboden
Luxemburg	18 jaar en ouder	Nee	Van 15:00 tot 03:00	Geen
Spanje	18 jaar en ouder	Ja	Meestal van 17:00 tot 06:00, maximaal 16 uur per dag	Meestal verboden
Frankrijk	18 jaar en ouder	Nee	Varieert per casino	Geen
Denemarken	18 jaar en ouder	Nee	Van 14:00 tot 04:00	Geen
Oostenrijk	19 jaar en ouder	Nee	20 uur per dag	Geen
Nevada	21 jaar en ouder	Nee	24 uur per dag	Geen
Queensland	18 jaar en ouder	Nee	24 uur per dag	Geen
Nieuw Zeeland	20 jaar en ouder	Nee	24 uur per dag	Geen

Nederland en Spanje hebben een systeem van gokverboden voor probleemgokkers, die ook door de kansspelbeoefenaar zelf of door zijn familie (Spanje) opgelegd kunnen zijn. In Groot-Brittannië moet men zich 24 uur voor het bezoek van een casino inschrijven als lid. Verder is daar reclame voor casino's verboden, dit is in Spanje ook deels het geval. Het Britse kabinet is echter van plan de 24 uurregel en het verbod op reclame binnen afzienbare tijd af te schaffen.[3]

In veel van de landen is kredietverlening door het casino te verboden. Door de opkomst van de pinpassen en de creditcards is dit echter in veel gevallen een wassen neus. Alcohol is ook verboden in een aantal landen, alhoewel vraagtekens te plaatsen zijn bij de effectiviteit van het verbod. Vaak behelst het verbod namelijk alleen de omgeving van de speeltafel. In andere delen van het casino kan wel alcohol genuttigd worden.
In de meeste landen bestaat een beperking van de openingstijden. In Nevada en Queensland is dit niet het geval, daar zijn de casino's dan ook 24 uur per dag open.

In delen van Duitsland weren casino's verder buurtbewoners. Dit is te begrijpen vanuit de gedachte dat casino's zich moeten richten op toeristen. In de praktijk blijken de doelstellingen van

[1] Zie art 27i lid 2 van de Wet op de Kansspelen.
[2] Het systeem in Groot-Brittannië zal wanneer het kabinetsstandpunt wet wordt drastisch veranderen.
[3] Zie 'A safe bet for success', 2002.

het toegangsverbod voor buurtbewoners makkelijk te omzeilen. Een casino wordt bijvoorbeeld in een naburige gemeente van een grote stad geplaatst, zodat de inwoners van die stad technisch gezien geen buurtbewoner zijn en toch een bezoek kunnen brengen aan het casino.

3.4.2 Criminaliteit

Criminaliteit
Het verband tussen casino's (en ook andere kansspelen) en criminaliteit wordt op verschillende manieren gelegd. Het is van belang hierin onderscheid aan te brengen, daar vaak zeer ongelijksoortige vormen van criminaliteit bedoeld worden. De volgende indeling is behulpzaam.:

- De illegale markt voor casinospelen. Een deel van de criminaliteit houdt verband met het overtreden van kansspelwetgeving.
- Het effect van de aanwezigheid van casino's op witteboordencriminaliteit, als fraude en witwaspraktijken en georganiseerde misdaad.
- Het effect van de aanwezigheid van casino's op veelvoorkomende vermogens- en geweldsmisdrijven, als mishandeling, afpersing en inbraak.

Deze verschillende vormen van criminaliteit worden achtereenvolgens kort besproken.

De illegale markt
Een strikt ontmoedigend kansspelbeleid, maar waarschijnlijk ook een zeer hoog belastingtarief lijken een aanzienlijke illegale markt in de hand te werken. Beiden leiden tot een te gering legaal aanbod. Volgens Moerland (1997) is de aanwezigheid van legaal aanbod juist één van de factoren die de omvang van de illegale markt verkleint. Het uiteenlopen van wensen van de bevolking en het kansspelbeleid werkt een gedogen van illegale kansspelen in de hand, zie ook Cabot. Moerland stelt[1] verder dat ingewikkelde kansspelwetgeving en gebrek aan tijd, capaciteit en prioriteit het gedogen van illegale gokgelegenheden in de hand werkt. Het is dezelfde conclusie die de commissie Budd in Groot-Brittannië getrokken heeft.

Preventief beleid versus georganiseerde misdaad
De banden tussen casino's in Las Vegas en georganiseerde misdaad waren in de jaren vijftig legendarisch. Net als de horeca en andere gelegenheden waar veel contant geld omgaat, kunnen casino's misbruikt worden om geld wit te wassen. In de meeste onderzochte landen zijn maatregelen genomen om de georganiseerde misdaad te weren uit het casinowezen. Controle van de vergunningaanvragers, audits van de boekhouding, melding van ongebruikelijke transacties en openbaarheid van de aandeelhouders zijn meestal onderdeel van het beleid.

Veelvoorkomende geweldsmisdrijven en vermogensmisdrijven
Voetstoots wordt aangenomen dat de aanwezigheid van casino's een verhoging van het aantal vermogensmisdrijven en geweldsmisdrijven met zich meebrengt. Het bekendste voorbeeld dat men gebruikt is Atlantic City, waar sinds de legalisering van casino's het aantal misdrijven explosief is toegenomen. Miller en Schwartz[2] geven echter aan dat de wijze waarop deze groei wordt bepaald te wensen overlaat. Men lijkt te vergeten dat sinds de komst van casino's in Atlantic City de stad door dertig miljoen toeristen bezocht wordt. Alleen daarom al is een toename in het aantal misdrijven te verwachten. Het is nog de vraag in hoeverre de specifieke aanwezigheid van casino's daar een bijdrage aan levert.

---
[1] 1997, pp. 88-91.
[2] 1998.

Het is ook de vraag in hoeverre effecten pas optreden als sprake is van een grote concentratie casino's in een bepaald gebied. In Europa lijkt veelvoorkomende criminaliteit rond casino's geen aandachtspunt te zijn. Dat heeft mogelijk te maken met de geografische spreiding van casino's, zie §3.3.2.
Vooralsnog lijkt het zeker voor de Europese situatie niet goed mogelijk de effecten van de aanwezigheid van casino's op dit type misdrijven te bepalen.

3.4.3 Economische effecten

De effecten van de komst van casino's op de lokale dan wel regionale economie zijn in de Verenigde Staten inmiddels onderwerp van vele onderzoeken geweest.[1] Uit het onderzoek van Gazel (1998) is een indeling naar voren gekomen van economische effecten van de komst van casino's.

Enerzijds zijn er directe positieve effecten. Die hebben, stelt Gazel, te maken met de uitgaven van een casino in een regio (zoals bijvoorbeeld de salarissen van de werknemers, de goederen die het casino in de regio aanschaft, de belastingen die een casino afdraagt en ten goede komen van de regio) of met de uitgaven van bezoekers van het casino in een regio (de uitgaven die men daar doet in de plaatselijke horeca, winkels, lokaal vervoer en dergelijke).[2]
Deze effecten hebben weer indirecte positieve gevolgen. Een voorbeeld is het loon dat werknemers verdienen. Zij besteden dat voor een deel weer in de lokale economie.
Het onderzoek dat het Bureau voor Economische Argumentatie van KPMG voor Holland Casino heeft uitgevoerd, (KPMG, 2002) geeft enige inzichten in de positieve effecten in 2001.

- De elf vestigingen hadden in 2001 tezamen 3795 voltijdbanen. De totale salariskosten bedroegen bijna 180 miljoen euro. Medewerkers betaalden hierover belasting en deden bestedingen in de lokale economie.
- Holland Casino zelf droeg 210 miljoen euro aan het rijk af aan winst, omzet- en kansspelbelasting en 4 miljoen aan gemeenten.
- In hoofdstuk 2 hebben we verder gezien dat 5,9 miljoen mensen in 2001 een bezoek brachten aan een Holland Casino. De uitgaven in de regio die zij buiten het casino hebben gedaan, zijn te beschouwen als positieve effecten van de aanwezigheid van casino's.

Tegenover de positieve effecten staan negatieve economische effecten. Gazel (1998) onderscheidt er drie. Het kannibalisatie-effect is de eerste. Het doelt op de reductie in economische activiteit van andere bedrijven door de komst van een nieuw bedrijf. Een bekend voorbeeld hiervan is het verdwijnen van kleine zelfstandige winkels door de komst van filialen van grote supermarktketens.
Verder zijn er uitgaven die de lokale overheid moet maken om de komst van casino's te faciliteren. Dat kunnen uitgaven zijn aan infrastructuur bijvoorbeeld of de kosten van het toezicht op de casino's.

---

[1] Zie onder meer Gazel, 1998, Gazel & Thompson, 1996, Thompson, 1996, het *Final Report* van de NGISC, 2000.
[2] Het is hierbij wel van belang dat men van wege het casino een bezoek brengt.

Tot slot zijn er de kosten die te maken hebben met de negatieve externe effecten ofwel de kosten van criminaliteit en gokverslaving die gerelateerd zijn aan het casino. Gazel geeft aan dat de laatste kosten aanzienlijk kunnen zijn, maar dat er de nodige problemen zijn met het bepalen van de omvang van deze neveneffecten en vooral met de mate waarin deze aan de aanwezigheid van casino's te wijten zijn. Zelfs wanneer hierover goede informatie beschikbaar zou zijn is het bijzonder moeilijk om de precieze kosten voor de lokale economie van één probleemgokker vast te stellen.[1] In het rigoureuze onderzoek van de Australische Policy Commission[2] schat men het nettoresultaat van gokken in de Australische samenleving op tussen 1,2 miljard Australische dollars negatief en 4,3 miljard dollars positief, wat de omvang van de marges illustreert. De commissie wijt overigens het grootste deel van de negatieve effecten aan de speelautomatenbranche. Voor de Nederlandse situatie is nog onvoldoende materiaal voor handen voor uitspraken over de economische gevolgen van de schadelijke neveneffecten. Daarvoor is meer onderzoek nodig. Amerikaanse dan wel Australische bevindingen zijn niet onverkort van toepassing op Nederland, daarvoor zijn de verschillen in de inrichting van de kansspelmarkten te groot.

Het model van Gazel biedt wel aanknopingspunten voor een aantal algemene uitspraken. Volgens Gazel is de mate waarin de komst van een casino een positief effect heeft op de lokale economie sterk afhankelijk van het deel toeristen. Wanneer de aanwezigheid van een casino een groot aantal toeristen trekt betekent dat meer inkomsten van buiten de regio en meer afgeleide voordelen. Trekt een casino echter voornamelijk lokale buurtbewoners dan zijn de positieve economische effecten minder evident. Zij kunnen hun dollar dan wel euro immers maar één keer besteden. Ook kunnen we vaststellen dat ceterus paribus een lager aantal probleemgokkers lagere kosten van casino's voor de lokale economie betekent. Het Nederlandse verslavingspreventiebeleid zou daarom positieve economische gevolgen kunnen hebben.

[1] Zie Thompson, Gazel & Rickman, 1996 en ook de Policy Commission 1999.
[2] 1999.

4 Verkenning mogelijke marktinrichtingen

4.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken zijn achtereenvolgens de huidige markt getypeerd, de potentiële behoefte aan casinospelen geschat en de casinoregimes van een groot aantal landen met elkaar vergeleken. De beschreven uitkomsten hebben als basis gediend voor het formuleren van een aantal scenario's die we hebben besproken met onder meer vertegenwoordigers van de verslavingszorg, de politie, Holland Casino en de speelautomatenbranche. Aandachtspunten bij deze gesprekken waren de effecten van de diverse scenario's op de vraag van kansspelen, opbrengsten, gokverslaving, criminaliteit en illegaliteit.

In de volgende paragrafen gaan we achtereenvolgens in op de geformuleerde scenario's en de interviewuitkomsten.

4.2 Scenario's

In totaal zijn vijf scenario's opgesteld waarbij we de volgende, aan het kabinetsstandpunt ontleende uitgangspunten hebben gehanteerd.

- De kern van het kansspelbeleid blijft ongewijzigd. Dit betekent dat het beleid gericht blijft op het beschermen van kansspelers en het tegengaan van criminaliteit.
- De intensieve bestrijding van het illegale aanbod -al dan niet in de vorm van het Jokerproject - blijft een speerpunt.

Uit de internationale vergelijking kwam naar voren dat de casinomarkten zich in de verschillende onderzochte landen met name onderscheiden op een tweetal punten, te weten: type aanbod (publiek / privaat) en het aantal aanbieders. Bij publiek aanbod vloeien de opbrengsten in de staatskas, in een stelsel met private aanbieders komen zij primair ten goede aan de private partijen, waarna overigens nog wel belastingafdracht volgt. Bij een publiek aanbod is er in principe één aanbieder, bij privaat doorgaans meerdere.

Indien sprake is van meerdere aanbieders zijn diverse varianten mogelijk. Het is zeer wel denkbaar dat de wetgever streeft naar een spreiding van casino's. Door Nederland op te delen in regio's (verzorgingsgebieden) en per gebied één vergunning uit te geven, is dit te realiseren. Van "echte" concurrentie is in dat geval nog geen sprake. Een variant hierop is dat per regio twee of meerdere vergunningen worden verstrekt zodat in de regio meerdere aanbieders aanwezig zijn. Een extreme variant is - zoals de MDW-werkgroep voorstelde – het spreidingsbeleid loslaten en een vergunning verlenen aan een ieder die aan bepaalde eisen voldoet. In dat geval zouden concentraties van casino's op kunnen treden. Bovendien kan dan ook het spelaanbod worden uitgebreid met bijvoorbeeld bingo (conform het Verenigd Koninkrijk).

Hiervan uitgaande hebben we vijf scenario's geformuleerd: één zonder veranderingen, één met extreme veranderingen en drie tussenscenario's. De verschillen tussen scenario's kenmerken zich primair door een oplopend aantal casino's en marktpartijen. De scenario's zijn de volgende.

- *Huidige situatie*
  In dit scenario verandert niets in het huidige beleid ten aanzien van casino's. Aanbod, aanbieder en aantal casino's blijven gelijk.
- *Uitbreiding in huidige marktsituatie*
  In dit scenario wordt het huidige maximumaantal van 12 casino's losgelaten. Op basis van de huidige vraag in de markt of een ander criterium wordt een nieuw maximum bepaald. Deze casino's worden door een publieke exploitant uitgebaat.
- *Monopolie per regio*
  Nederland wordt ingedeeld in verschillende regio's. Per regio wordt één casino vergund en door private en mogelijk ook buitenlandse aanbieders uitgebaat. Het spelaanbod verandert niet.
- *Beperkte concurrentie*
  Nederland wordt ingedeeld in verschillende regio's. Per regio zijn meerdere casino's toegestaan, die door private en mogelijk ook buitenlandse aanbieders wordt uitgebaat. Het spelaanbod verandert niet.
- *Volledige concurrentie*
  Er zijn geen restricties aan het aantal en soort aanbieders. Het staat exploitanten van casino's vrij hun deuren te openen mits ze aan bepaalde voorwaarden voldoen. Daarbij staat het hen vrij ook andere kansspelen dan de huidige aan te bieden.

Schema Scenario's

	1	2	3	4	5
Scenario's	Huidige situatie	Uitbreiding in huidige marktsituatie	Monopolie per regio	Beperkte concurrentie	Concurrentie
Publiek/ privaat	Publiek	Publiek	Privaat	Privaat	Privaat
Aantal aanbieders	1	1	Beperkt	Beperkt	Vrij
Nederlands of ook buitenlands	Alleen Nederlands	Alleen Nederlands	Beiden	Beiden	Beiden
Spelaanbod	Casinospelen, speelautomaatspelen	Casinospelen, speelautomaatspelen	Casinospelen, speelautomaatspelen	Casinospelen, speelautomaatspelen	Vrij
Geografisch aanbod, aantal legale casino's	12	Meer dan 12	Eén per regio	Een beperkt aantal per regio	Vrij
Opbrengsten	Staatskas	Staatskas	Private aanbieders	Private aanbieders	Private aanbieders

Gevolgen voor overige onderdelen vormgeving casinoregime

De mogelijke veranderingen in aanbieders en aanbod zullen niet alleen effecten hebben op de markt (omzet casino's en bezoekersaantallen), gokverslaving, illegaliteit en criminaliteit maar ook andere onderdelen van het casinobeleid beïnvloeden, zoals handhaving, belastingregime en kansspelpreventie. Voor een deel zijn wijzigingen in deze elementen een logisch gevolg van de veranderingen, voor een deel is er meer keuzevrijheid.

Handhaving
De inrichting van het toezicht hangt samen met het aanbod en de aanbieders. Indien het aantal aanbieders toeneemt en zeker wanneer het type aanbieder wijzigt, zal ook het toezicht zich hieraan moeten aanpassen. De signalerende en adviserende rol die het College van Toezicht op de Kansspelen nu heeft, lijkt dan te beperkt. Dit betekent dat ofwel de bevoegdheden van het College aangepast dienen te worden, ofwel dat andere partijen een grotere rol in de handhaving gaan spelen.

Belastingregime
Het belastingregime houdt minder duidelijk verband met de overige factoren. Wel lijkt de situatie waarin er geen beperking aan het aantal vergunningen is sterk op de huidige situatie in de markt kansspelautomaten. De kans bestaat dat de Staatsinkomsten uit de casinospelen teruglopen. De vraag is of dit zo is, en zo ja: hoe dit ondervangen kan worden.

Kansspelpreventiebeleid
Het ligt voor de hand dat de wijze waarop het kansspelpreventiebeleid vormgegeven wordt samenhangt met de wijze waarop de markt is ingericht. Bij een systeem met privaat aanbod zou het opnemen van eisen ten aanzien van de preventie van kansspelverslaving bij de concessieverlening in de rede liggen.

In de scenariostudie zijn bovenstaande punten aan de orde geweest. Bovendien hebben we de betrokken deskundigen gevraagd naar de marktinrichting die volgens hen het best passend is. In de volgende paragrafen passeren per scenario de belangrijkste uitkomsten de revue.

4.3 Scenario 1: Behoud huidige situatie

In dit scenario zijn we ervan uitgegaan dat het huidige beleid ten aanzien van casinospelen gehandhaafd blijft. Dat wil zeggen dat het aantal vestigingen van Holland Casino en het spelaanbod gelijk blijven.

Het belangrijkste positieve effect van dit scenario ligt op het gebied van de kansspelverslaving. Doordat er geen wijzigingen worden aangebracht in het casinoaanbod zijn de effecten op de het aantal gokverslaafden minimaal. Geredeneerd vanuit de volksgezondheid is dit scenario volgens de deskundigen uit de verslavingshoek dan ook het beste. Wel wordt de kanttekening geplaatst dat Holland Casino de laatste tijd tracht de vraag naar casinospelen te stimuleren door onder meer veel reclame te maken, de toegangsdrempel te verlagen en ook andere vormen van entertainment aan te bieden. Hierdoor zou Holland Casino de vraag aanwakkeren waardoor er van een echte nul-situatie – ook in de huidige setting - geen sprake is.

Algemeen wordt verondersteld dat de vraag naar casinospelen groeiende is, alleen over de mate waarin verschilt men van mening. In de visie van de meeste gesprekspartners ligt het behoud van de huidige situatie daarom minder voor de hand, temeer omdat de illegaliteit hierdoor een basis blijft houden. Ook wordt er in dit verband door praktisch alle gesprekspartners op gewezen dat de markten voor casinospelen en spelautomaten elkaar ontmoeten en feitelijk meer en meer verweven raken. In de optiek van een aantal geïnterviewden is dan ook al sprake van een concurrerende markt. Herhaaldelijk is dan ook het vermoeden geuit dat wanneer Holland Casino niet in staat gesteld wordt de groeiende vraag te bedienen, de exploitanten van de spelautomaten "in het gat zullen springen".

4.4 Scenario 2: Uitbreiding in huidige marktsituatie

Scenario 2 onderscheidt zich van het vorige door een uitbreiding van het aantal vestigingen van Holland Casino zodat de groeiende vraag naar casinospelen bediend kan worden. Het huidige maximum van 12 casino's vervalt.

Dit scenario heeft primair als gevolg dat een groter deel van de latent aanwezige vraag bediend kan worden. Daarbij gaat overigens iedereen er impliciet van uit dat Holland Casino in staat wordt gesteld regio's te ontsluiten waar nog geen casino gevestigd is (bijvoorbeeld Zeeland, kop van Noord-Holland). Dat er meerdere Holland Casino's binnen een bepaalde regio actief zouden kunnen zijn, is door niemand naar voren gebracht. Naast het beter bedienen van de vraag is de verwachting dat de opbrengsten en omzet van de casino's zullen stijgen terwijl de illegaliteit licht zal afnemen. Dit laatste doordat er – weliswaar beperkt - een verdringingseffect optreedt. Dit verdringingseffect wordt overigens sterker naarmate het legale aanbod meer wordt uitgebreid en speelt daarmee in de volgende scenario's een steeds grotere rol.

Als belangrijk negatief effect is genoemd dat de extra casino's weliswaar nieuwe bezoekers trekken, maar dat vooral ook het aantal veelbezoekers toe zal nemen. Hierdoor neemt naar verwachting het aantal gokverslaafden toe. De redenering is kortweg: meer mensen met een casino in de buurt, meer verslaafden. Een punt dat uiteraard steeds sterker naar voren komt in de volgende scenario's.

Anderen wijzen er op dat – wat overigens ook voor het vorige scenario opgaat – het behoud van het monopolie van Holland Casino het karakter van de markt ontkend. In die optiek is scenario 2 "meer van hetzelfde". Zoals eerder opgemerkt zijn de casino- en de speelautomatenmarkt naar elkaar toegegroeid en raken ze elkaar. Casino's exploiteren – zij het relatief zware – gokautomaten en voeren een minder stringent toelatingsbeleid dan voorheen. Amusementshallen bieden tafelspelen aan (uiteraard wel op een spelautomaat) en laten niet meer zonder meer iedereen toe. Deels vissen beide branches daarmee in dezelfde vijver[1]. Dit punt doorredenerend is van verschillende kanten geopperd het monopolie van Holland Casino los te laten en beleidsmatig de verwevenheid van beide markten te erkennen. Een enkeling wijst er in dit verband ook op dat Holland Casino zich meer en meer als een commerciële speler gedraagt (door bijvoorbeeld reclame te maken en te trachten belangen in buitenlandse casino's te nemen). De vraag is dan of een monopoliepositie nog wel gerechtvaardigd is.

4.5 Scenario 3: Monopolie per regio

Dit scenario gaat uit van de situatie dat Nederland opgedeeld is in regio's (verzorgingsgebieden) en er per gebied één vergunning is uitgegeven aan een private partij. Van echte concurrentie is in dit scenario nog geen sprake. Indien er bij de uitgifte van de vergunningen sprake is van bijvoorbeeld een veiling of een "beauty contest" is er uiteraard wel sprake van concurrentie bij de aanbesteding, maar niet *binnen* het verzorgingsgebied. Kernpunt van dit scenario is dat een bezoeker in een bepaalde regio niet uit meerdere casino's kan kiezen.

[1] Op dit moment loopt er een onderzoek naar de ontwikkelingen in de markt voor amusementscentra. De mate van concurrentie met Holland Casino is daarin een aandachtspunt.

Volgens een aantal gesprekspartners kleven aan dit scenario enkele belangrijke negatieve effecten. In de eerste plaats verwacht men dat de gokverslaving toeneemt. Het aanbod aan casino's wordt immers vergroot. In de tweede plaats is men van mening dat het uitsluiten van concurrentie tussen de regio's niet mogelijk is. Het gaat immers om private aanbieders (en niet zoals in de huidige situatie om diverse vestigingen van hetzelfde bedrijf) die zullen trachten de grenzen van het betreffende verzorgingsgebied op te rekken en bezoekers uit andere regio's aan te trekken door aanbiedingen en dergelijke. Dit kan een extra effect hebben op het aantal gokverslaafden. Een aanvullend argument is dat deze situatie volgens een aantal deskundigen geen recht doet aan de behoefte aan andere product-/marktcombinaties. Bovendien geldt ook hier het argument van de vergroeide markten.

Behalve dat de omzet wellicht zal stijgen en er mogelijk in enige mate sprake zal zijn van substitutie omdat de 'witte vlekken' worden gevuld, zijn verder geen duidelijke positieve effecten van dit scenario niet naar voren gebracht.

4.6 Scenario 4: Beperkte concurrentie

Ook in dit scenario zijn we uitgegaan van het formuleren van verzorgingsgebieden. Het verschil met scenario 3 is dat per gebied meerdere casino's geëxploiteerd mogen worden. Het spelaanbod verandert niet.

De meeste gesprekspartners wijzen op het gevaar van een toenemend aantal kansspelverslaafden. De drempel om een casino te bezoeken wordt immers nog lager. Men is van mening dat het in dit scenario nog belangrijker is dat de aanbieders aan zeer stringente voorwaarden dienen te voldoen. In ieder geval dient gegarandeerd te worden dat een strikt kansspelverslavingsbeleid gevoerd wordt en dat de bedrijfsvoering transparant is zodat criminaliteit uitgebannen kan worden. Feitelijk is men van mening dat nieuwe aanbieders aan dezelfde bedrijfsvoeringseisen dienen te voldoen als Holland Casino in de huidige situatie terwijl ook hetzelfde kansspelverslavingsbeleid gevoerd moet worden. Ook de handhaving zou geïntensiveerd moeten worden. Geopperd is de bevoegdheden van het College van Toezicht in dit verband uit te breiden.

Men verwacht in dit scenario een afname van het aantal illegale aanbieders omdat deze verdrongen worden door de legale markt. Verder is men van mening dat het belastingregime gewijzigd moet worden teneinde de inkomsten voor de Staat veilig te stellen.

Een belangrijk bezwaar tegen dit scenario is weer dat de verzorgingsgebieden artefacten zijn en er concurrentie tussen de diverse regio's plaats zal gaan vinden. Verder is een aantal geïnterviewden van mening dat het spellenaanbod uitgebreid dient te worden teneinde aan de behoefte tegemoet te komen.

4.7 Scenario 5: Concurrentie

In dit scenario zijn geen restricties gesteld aan het aantal en soort aanbieders. Dit betekent dat de markt volledig vrij wordt gegeven.

Een aantal gesprekspartners acht dit scenario reëel en wenselijk mits de aanbieders (conform de situatie in scenario 4) aan strikte voorwaarden gebonden zijn ten aanzien van de transparantie van de bedrijfsvoering, kredietwaardigheid van de aanbieder, het preventie kansspelverslavingsbeleid, de kwaliteit van de spellen, opleidingsniveau van het personeel, enzovoorts. Ook acht men een stringente handhaving cruciaal. Ondanks deze waarborgen is – evenals in de andere scenario's – doorgaans toch de verwachting dat het aantal gokverslaafden zal groeien, een argument voor een aantal deskundigen om zich tegen dit scenario te keren.

Als belangrijk positief effect van dit scenario wordt genoemd dat optimaal tegemoet gekomen kan worden aan de vraag. Door de uitbreiding en het aanbieden van meerdere spellen dan in de huidige situatie kunnen meerdere en nieuwe marktsegmenten bediend worden waardoor de illegaliteit verder verdrongen zal worden. Wel dient ook hier het belastingregime herzien te worden teneinde de inkomsten van de Staat te garanderen. Bovendien is geopperd dat alle aanbieders bijdragen aan het inrichten van een overkoepelend kansspelverslavingsbeleid dat streng gehandhaafd dient te worden.

Los van bovenstaande voorwaarden is enkele gesprekspartner van mening dat de markt helemaal vrij gegeven moet worden. Men vindt doorgaans dat het aantal aanbieders en/of het aantal vestigingen aan een maximum gebonden dient te zijn. Duidelijke criteria aan de hand waarvan het maximum bepaald kan worden zijn echter niet naar voren gebracht. Verder noemen enkele geï nterviewden dat een aanbieder van een bepaalde omvang dient te zijn. Dit laatste vooral om wildgroei van kleine, snel wisselende aanbieders tegen te gaan.

4.8 Samenvattend

In de onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de scenariostudie samengevat.

	1	2	3	4	5
Effecten / Scenario's	Huidige situatie	Uitbreiding in huidige markt-situatie	Monopolie per regio	Beperkte concurrentie	Concurrentie
Omzet	0	+	+	++	++
Gokverslaving	0	+/-	+	+	++
Productdifferentiatie	0	0	0	+	+
Criminaliteit	0	0	0	0	0
Illegaliteit	0	-	-	--	--
Toezicht	gelijk	gelijk	anders	anders	anders
Belastingregime	gelijk	gelijk	anders	anders	anders

- afname
+/- lichte toename
+ toename
0 geen effect

Uit het overzicht blijkt dat een andere marktinrichting naar verwachting leidt tot een stijging van de omzet. Dit zeker wanneer een concurrerende markt zou ontstaan, hetgeen overigens in de ogen van de meeste deskundigen al een feit is. Algemeen stelt men dat er feitelijk al concurrentie plaats vindt tussen Holland Casino en de speelautomatenmarkt. Immers, de markten ontmoeten elkaar.

Een uitbreiding van het aantal casino's leidt in de visie van de deskundigen tot meer omzet omdat het aantal bezoekers toeneemt en daardoor ook de bestedingen. Overigens zijn er ook geluiden dat niet zozeer het aantal bezoekers zal groeien maar vooral het aantal bezoeken. Een observatie die wordt ondersteund door de uitkomsten uit hoofdstuk 2. Verder verwacht men dat extra casino's leiden tot een toenemende gokverslaving. Een stringent preventief verslavingsbeleid kan dit effect wat afvlakken maar niet voorkomen. Het voeren van een dergelijk beleid zou daarom in de vergunningvoorschriften opgenomen moeten worden. Bovendien kan worden overwogen andere maatregelen te nemen om de gokverslaving tegen te gaan.

Meer casino's leiden niet automatisch tot meer criminaliteit (in de zin van witwassen van geld). Voorwaarde daarbij is wel dat er strenge eisen worden gesteld aan de transparantie van de bedrijfsvoering. Door het vrijgeven van het productenaanbod – onder duidelijke randvoorwaarden overigens - verwachten de deskundigen dat nieuwe product-marktcombinaties ontwikkeld zullen worden. Dit gegeven in combinatie met de groei van het aanbod leidt tot de voorspelling dat bij een toenemende concurrentie de illegaliteit zelfs sterker verdrongen wordt.

Tenslotte is duidelijk dat een andere marktinrichting gevolgen heeft voor de inrichting van de handhaving en het belastingregime.

5 Beschouwing en conclusies

Centraal in dit hoofdstuk staat de vraag of er bij consumenten behoefte bestaat aan de uitbreiding van het legale casinoaanbod, welke effecten daarvan op het gebied van verslaving, opbrengsten en criminaliteit te verwachten zijn en onder welke voorwaarden een mogelijke uitbreiding gestalte zou kunnen krijgen.

Aan de hand van de in de vorige hoofdstukken beschreven gegevens, geven we in dit hoofdstuk op beschouwende wijze een antwoord op de hierboven beschreven centrale vraag. Voor de goede orde: de feitelijke uitkomsten van het onderzoek zijn opgenomen in de inhoudelijke hoofdstukken. Dit hoofdstuk geeft de samenvattende analyse weer van het onderzoeksteam die niet noodzakelijkerwijs op alle punten ondersteund hoeft te worden door de gehele begeleidingscommissie. Aan de hand van de onderzoeksvragen gaan we achtereenvolgens in op een eventuele uitbreiding van het aanbod, de effecten hiervan en de wijze waarop de markt vorm gegeven en gereguleerd zou kunnen worden.

1. Uitbreiding in het licht van de vraag

Een cruciale vraag bij een mogelijke uitbreiding van het casinoaanbod is of de behoefte aan casinospelen dit rechtvaardigt. Uit de enquête blijkt dat circa 8% van de meerderjarige Nederlandse bevolking in 2001 een bezoek aan Holland Casino heeft gebracht. Tezamen zijn alle vestigingen - zo blijkt uit gegevens van Holland Casino - 5,9 miljoen maal bezocht. Wanneer we deze cijfers in historisch perspectief zien, blijkt dat er sprake is van een stijgende trend. Het ligt voor de hand deze trend door te trekken naar de komende jaren en vast te stellen dat er sprake is van een groeiende vraag. Deze conclusie spoort met de uitkomsten van de enquête. Hieruit blijkt dat het komende jaar 1,2 à1,6 miljoen personen voornemens zijn een vestiging van Holland Casino te bezoeken, hetgeen – uitgaande van de bezoekfrequentie van de huidige bezoekers - correspondeert met 6 à8,5 miljoen bezoeken. Hoewel de gegevens van Holland Casino dit (nog) niet uitwijzen plaatsen we daarbij wel de kanttekening dat onduidelijk is in hoeverre de verslechterende economische situatie van invloed is op de groeiende vraag. De genoemde trend vond immers plaats in een periode van economische voorspoed. Een eventuele terugval of een minder sterke stijging van de bezoekcijfers daarentegen zal echter waarschijnlijk ook van tijdelijke aard zijn. Vooralsnog concluderen we daarom dat de vraag stijgende is en er derhalve sprake is van een autonome groei van de vraag naar casinospelen.

Los van de autonome groei kan worden vastgesteld dat op dit moment niet alle vraag ontsloten is. Niet alleen de meeste geraadpleegde deskundigen beamen dit maar ook uit de marketinginspanningen van Holland Casino is af te leiden dat binnen de huidige groeiende markt nog potentiële vraag zit. Verder blijkt dat het economische principe “aanbod schept vraag” ook voor de casinomarkt opgaat. Nieuwe vestigingen van Holland Casino verwerven zich in relatief korte tijd een volwaardige plaats op de markt zonder dat dat grote effecten heeft op het bezoek aan al bestaande gelegenheden. Blijkbaar ontsluit het nieuwe aanbod dus een bepaalde latente vraag. Dit is uiteraard deels ingegeven door de regionale spreiding van de Holland Casino’s. In een aantal gebieden (bijvoorbeeld Zeeland en Friesland) is geen legaal casino aanwezig. Indien de overheid een aanbieder toestaat daar een casino te exploiteren, wordt een dergelijk gebied ‘fysiek’ ontsloten. Echter, ook de vestiging Utrecht (die relatief dicht bij de casino’s in Amsterdam en Rotterdam ligt) laat een sterke groei van het aantal bezoekers zien.

De omvang van de nieuwe vraag dient overigens zeker niet overschat te worden. Uit het onderzoek komt duidelijk naar voren dat reisafstand een belangrijke voorspellende variabele is voor de keuze voor een bepaald casino. Uit analyses is gebleken dat wanneer deze afstand -door het fictief plaatsen van extra casino's - sterk wordt teruggebracht (tot een straal van 30 kilometer hetgeen overeenkomt met een landelijke dekking van Holland Casino[1]) dat maximaal 9% van de meerderjarige bevolking een casino zal bezoeken. Een analyse die in lijn is met de enquêteresultaten. Wel zal de bezoekfrequentie sterk groeien. De gegevens wijzen namelijk uit dat bezoekers die relatief dichtbij wonen een fors hogere bezoekfrequentie hebben dan bezoekers die verder weg wonen. Een constatering die overigens gedeeld wordt door een aantal deskundigen.

Conclusie 1
Het onderzoek wijst uit dat het aannemelijk is dat de vraag naar casinospelen de komende jaren sowieso verder zal toenemen. Wanneer door het plaatsen van extra casino's delen van Nederland 'ontsloten' worden, vindt extra stimulering van de vraag plaats waardoor het aantal bezoekers en vooral het aantal bezoeken verder groeit (tot ca 6 à 8,5 miljoen bezoeken per jaar). Er zit derhalve nog groeipotentie in de markt, zij het dat deze niet moet worden overdreven. Uitgaande van de vraag concluderen we dan ook dat (beperkte) uitbreiding van het aanbod gerechtvaardigd is.

2. Uitbreiding versus preventie gokverslaving: een dilemma

Het inzicht dat uitbreiding van het aantal casino's naast diverse positieve economische effecten kan leiden tot schadelijke neveneffecten is algemeen aanvaard. Niet voor niets richt het Nederlandse kansspelbeleid zich expliciet op het reguleren van de neveneffecten die kunnen samenhangen met het aanbieden van kansspelen. Eén van de belangrijkste daarvan is het tegengaan van gokverslaving (beschermen van kansspelers, zie hoofdstuk 3). In Europees verband voert Nederland een vooruitstrevend beleid op dat gebied.

Het ligt voor de hand, zo stellen de meeste deskundigen, dat door uitbreiding van het aantal casino's het aantal probleemgokkers toe zal nemen. Doordat de reisafstand van de bezoekers naar het casino wordt verkort, is het eenvoudiger een bezoek te brengen. Hierdoor wordt herbezoek vergemakkelijkt hetgeen een groter risico op gokverslaving met zich meebrengt. Zowel de enquête als de afstandsanalyse levert ondersteunend bewijs voor deze stelling. Uit deze bronnen blijkt duidelijk dat reisafstand zeer sterk samenhangt met de bezoekfrequentie. Dit betekent dat de opening van extra casino's meer veelbezoekers zal genereren, een indicatie voor probleemgokken.

Des te meer casino's, des te kleiner de reisafstand dus des te groter de kans op een toename van het aantal gokverslaafden. Dit geldt temeer wanneer casino's onderling kunnen gaan concurreren. Op het primaire product, de casinospelen, is – in de huidige situatie – geen concurrentie mogelijk. Men zal daarom vooral gaan wedijveren op secundaire zaken als ambiance, hoogte van de toegangsprijzen, wellicht gratis eten en drinken, enzovoorts. Dit alles met onder meer als doel de laagdrempeligheid te vergroten en herbezoek te stimuleren. Naar verwachting zal de gokverslaving hierdoor groeien. Een actief preventiebeleid van de zijde van de aanbieders levert weliswaar een bijdrage aan de aanpak van dit probleem maar is in feite symptoombestrijding. Het voorkomt in de meeste gevallen gokverslaving niet maar signaleert het probleem en ontdoet het hooguit van de scherpe kanten.

[1] Ter illustratie: in deze situatie zouden er naast het huidige aanbod van 12 casino's (inclusief Schiphol) ruimte voor zeven extra casino's zijn.

Conclusie 2

Uitbreiding van het aantal casino's zal naar verwachting leiden tot een toename van het aantal gokverslaafden. Een actief kansspelverslavingsbeleid kan het probleem verzachten maar niet voorkomen. De economische belangen staan daarmee haaks op één van de pijlers van het Nederlandse casinobeleid, namelijk: het tegengaan van gokverslaving. Dat brengt ons bij het (politieke) dilemma: welk belang prevaleert?

Hierbij merken we op dat in de loop der tijd het beleid in de praktijk enigszins gewijzigd lijkt te zijn. In plaats van het puur beschermen van kansspelers lijkt de overheid Holland Casino steeds meer te zien als een "gewone onderneming' die de markt actief mag bewerken. Holland Casino heeft immers al uit mogen breiden en mag in ruime mate reclame maken. Bovendien is Holland Casino zich – zeker in vergelijking met het verleden – meer en meer gaan richten op het algemene uitgaanspubliek. Omzetgroei is daarbij een belangrijke (en ook gerealiseerde) doelstelling. Het kanaliseren van de speelzucht en het sec faciliteren van de behoefte – een kenmerk van het beschermen van kansspelersmodel - lijkt daarbij aan belang te verliezen. Dit spoort met de perceptie van veel deskundigen dat de overheid meer en meer tracht haar economische belangen veilig te stellen (overheidsbelangenmodel); een doelstelling die weliswaar niet formeel wordt erkend maar in de praktijk wel zo lijkt gegroeid.

3. Naar een andere marktinrichting?

Het nemen van het besluit in het hiervoor genoemde dilemma is aan de politiek. Het onderzoeksteam treedt hier niet in. Wel schetsen we hieronder – uitgaande van een uitbreiding van het aanbod - welke marktinrichting volgens onze analyse het beste aan de verschillende belangen tegemoet komt. Daarbij werken we puntsgewijs naar de "passende" marktinrichting toe. Daarbij borduren we steeds voort op de getrokken conclusie. Allereerst gaan we echter nog kort in op het behoud van de huidige situatie.

a) De huidige situatie is niet zonder meer ongewenst

Ondanks tegengestelde signalen die we uit diverse hoeken hebben mogen ontvangen, lijkt bestendiging van de huidige situatie niet onrealistisch. Zoals uit het onderzoek naar voren komt, is de vraag naar casino's weliswaar substantieel, maar moet deze niet overschat worden. Geconstateerd is dat uitbreiding van het aantal casino's niet zonder meer leidt tot een forse groei van het aantal bezoeken als wel tot een toename van het aantal veelbezoekers. Bovendien woont veruit de meerderheid van de Nederlanders op redelijke afstand van een casino en kent Nederland –internationaal gezien – een hoge casinodichtheid. Zeker in relatie tot het bestrijden van gokverslaving is de nuloptie daarmee het overwegen waard. Daarbij zou zelfs bezien moeten worden in hoeverre het beleid weer recht dient te doen aan de oorspronkelijke uitgangspunten; het tegengaan van gokverslaving. Een uitbreiding van het aanbod en een actieve marktbewerking lijken in dit concept niet te passen.

Conclusie 3a

De nuloptie – bestendiging van de huidige situatie – is niet zonder meer een gepasseerd station. Met name vanuit het oogpunt van het voorkomen van gokverslaving kent deze variant duidelijke voordelen. Wel ligt het opnieuw overwegen van de beleidsuitgangspunten en de uitwerking daarvan dan voor de hand.

Aan de andere kant zijn er duidelijke kanttekeningen bij te plaatsen bij het behoud van de huidige situatie. Dit zou ertoe kunnen leiden dat gekozen wordt voor een andere marktinrichting. Hieron-

der schetsen we welke beleidsmatige keuzes op dat moment aan de orde kunnen komen. Dit nadrukkelijk zonder dat we daar als onderzoeksteam een richting aan willen geven.

b) Concurrentie is een logische ontwikkeling

In het onderzoek is een tweetal scenario's onderzocht waarbij geen sprake was van concurrentie, te weten: de nuloptie (bestendiging huidige situatie) en een scenario met uitbreiding van het aantal vestigingen van Holland Casino tot een landelijk dekkend netwerk.

Voor beide scenario's geldt een principieel argument op basis waarvan geconcludeerd kan worden dat ze geen recht doen aan de gegroeide marktsituatie. De twee scenario's gaan uit van een monopoliesituatie waarin een publieke aanbieder op een deelmarkt kansspelen aanbiedt. Impliciet wordt er daarbij vanuit gegaan dat er geen sprake is van concurrentie op de markt. Deze aanname miskent volgens een aantal gesprekspartners het karakter van de 'kansspelmarkt'. Er is namelijk wel degelijk sprake van concurrentie en wel om de volgende redenen.

- Hoewel de casino- en speelautomatenmarkt voorheen als aparte markten gezien konden worden, zijn de branches de laatste jaren dusdanig naar elkaar toegegroeid dat er sprake is van een zekere overlap. Het verschil lijkt alleen nog te zitten in het al dan niet aanwezig zijn van een croupier en de toegestane hoogte van de inzet. Casino's exploiteren – weliswaar relatief zwaardere - speelautomaten, terwijl in "hallen" bijvoorbeeld roulette op de speelautomaat gespeeld kan worden. Met andere woorden: hoewel beide markten verschillende producten aanbieden is het onderscheid ertussen gradueel en lijken de producten steeds meer op elkaar.
- In het verlengde hiervan merken vertegenwoordigers van Holland Casino op dat wanneer zij niet uit mag breiden de speelautomatenbranche 'in het gat zal springen', terwijl de enkele exploitanten van amusementscentra aangeven dat de ervaring leert dat nieuwe casino's ten koste gaan van het marktaandeel van de aangesloten bedrijven in de betreffende gemeente. Kortom, men ervaart feitelijk elkaars concurrentie.
- Ook consumenten – zo blijkt ook uit de enquête – lijken niet meer zonder meer het onderscheid te kunnen maken. Wellicht heeft dit te maken met het gegeven dat de producten (met name de speelautomaten) maar ook de gelegenheden veel op elkaar gaan lijken en veel hallen de aanduiding *casino* in hun naam dragen.

Bovenstaande punten illustreren dat beide branches in de praktijk verweven zijn geraakt en elkaar feitelijk beconcurreren. Indien Holland Casino als publieke aanbieder en monopolist zou mogen uitbreiden, is volgens veel deskundigen dan ook sprake van oneigenlijke concurrentie. Daarom lijkt het terugbrengen van het overheidsbelang in Holland Casino en het toestaan van concurrentie in de casinomarkt een logische ontwikkeling die past in het naar elkaar toegroeien van de markten. Bovendien is er in de meeste Europese landen – ook landen met dezelfde beleidsfilosofie als de Nederlandse – sprake van een concurrerende, geprivatiseerde markt.

De vraag is dan of ook buitenlandse aanbieders toegestaan moeten worden zich op de Nederlandse markt te begeven. Op zichzelf lijkt hier niets op tegen mits ze aan dezelfde eisen voldoen als de Nederlandse aanbieders. Holland Casino overweegt immers ook een belang te nemen in een Belgisch casino. Aan de andere kant schermt een beperkt aantal landen de eigen markt af – hetgeen overigens onder bepaalde voorwaarden vooralsnog door de EU is toegestaan[1] - en is

[1] Het Europees Hof van Justitie heeft in de arresten Schindler (C-275/92), Zenatti (C-67/98) en Laara (C-124/97) bepaald in welke mate lidstaten kansspelaanbod mogen reguleren. Dergelijke regelgeving, die het vrije verkeer van diensten belemmert, kan gerechtvaardigd zijn op grond van overwegingen van algemeen belang (volksgezondheid, bestrijding van fraude). Beperkingen moeten echter proportioneel en evenredig zijn, niet discriminatoir en niet exclusief berusten op overwegingen van economische aard.

het huidige beleid er impliciet op gericht het wegvloeien van middelen naar het buitenland te voorkomen. Dit kunnen overwegingen zijn om geen buitenlandse bedrijven toe te laten, opnieuw een politieke keuze.

> **Conclusie 3b**
> Indien besloten wordt tot uitbreiding van het aantal casino's lijkt het mogelijk maken van concurrentie een logische stap die past in de historische ontwikkeling van de branche. Het terugbrengen van het overheidsbelang in Holland Casino moet in dat geval overwogen worden.

c) Afbakenen regionale markten stuit op praktische problemen

Onderzocht is in hoeverre het definiëren van regio's en deze vervolgens toewijzen aan een private aanbieder tot de mogelijkheden behoort. Deze toewijzing zou bijvoorbeeld plaats kunnen vinden door middel van een veiling of een 'beauty contest'. In dat geval is er sprake van concurrentie tussen aanbieders, zij het niet binnen een regio.

Los van de vraag hoe de toewijzing het beste vorm gegeven kan worden, kleven aan deze marktinrichting enkele fundamentele problemen. Zo zijn de meest lucratieve delen van Nederland al toebedeeld aan Holland Casino. Het ligt – zo leert de ervaring bij andere privatiseringsoperaties - niet voor de hand deze concessies in te trekken. Verder moet de schaal van Nederland niet uit het oog worden verloren. Gezien de geringe omvang van ons land zullen de verzorgingsgebieden van de verschillende regio's niet al te groot zijn en elkaar waarschijnlijk zelfs deels overlappen. De afstand tussen de casino's zal dan ook niet al te groot zijn. Dit betekent dat concurrentie tussen casino's in dit scenario niet uit te sluiten is. Behalve op de eigen regio zullen de casino's zich uiteraard ook richten op consumenten uit aanpalende gebieden die bediend zouden moeten worden door een casino van een ander bedrijf.

Omdat concurrentie tussen casino's, ook wanneer verzorgingsgebieden worden benoemd, onvermijdelijk lijkt, geven wij in overweging hierop te anticiperen door dit expliciet toe staan (scenario 4). Bovendien leidt dit tot een ander duidelijk pluspunt. Namelijk, doordat concurrentie mogelijk wordt, zal het aanbod zich naar verwachting differentiëren. In de huidige situatie wordt af en toe kritiek geuit op de grootschaligheid van Holland Casino, een argument waarom sommigen kiezen voor een illegale gelegenheid. Wellicht blijkt dat er ruimte is voor wat kleinere, huiselijkere speelgelegenheden of juist voor casino's aan de bovenkant van het marktsegment (exclusieve locatie, kledingvoorschriften, enzovoorts). Hierdoor zullen mogelijk meer marktsegmenten bediend kunnen worden, hetgeen naar verwachting leidt tot een verdere verdringing van illegale gelegenheden. Dit betekent overigens niet dat het Jokerbeleid geëxtensiveerd kan worden, integendeel zelfs (zie verder). In het verlengde van deze redenering ligt het ook voor de hand het spelaanbod vrij te geven, zij het binnen strikte nader te bepalen voorwaarden (bijvoorbeeld inleggen, uitkeringspercentages, technische keuringen en dergelijke). Het is dan aan de ondernemers te bepalen welke product-marktcombinaties men wenst te bedienen.

> **Conclusie 3c**
> Het definiëren van regionale markten sluit concurrentie niet uit. Gezien de geringe omvang van de regio's ontstaat al snel overlap in verzorgingsgebieden en is concurrentie een feit. Overweeg daarom concurrentie toe te staan. Bovendien kan het aanbod zich hierdoor in verschillende richtingen ontwikkelen hetgeen beter tegemoet komt aan de wensen van de consument.

d) Positief effect op de bestrijding van de illegaliteit

De verwachting van een aantal deskundigen is dat behalve het Jokerbeleid ook de differentiatie van het aanbod positief van invloed zal zijn op de bestrijding van de illegaliteit. Immers, de behoefte aan speelgelegenheden anders dan Holland Casino – voor een deel van de illegale gokkers een reden een dergelijke gelegenheid te bezoeken - wordt dan door legale gelegenheden geboden. Wellicht dat huidige illegale aanbieders zelfs zullen proberen een legale plaats op de markt te verwerven hetgeen eventueel toegestaan zou kunnen worden mits men zich niet schuldig heeft gemaakt aan fraude en / of andere misdaden. Bovendien zullen legale aanbieders bij het lokale bestuur aandringen op het sluiten van illegale gelegenheden. Dat gaat immers direct ten koste van de eigen omzet. Dit illustreert overigens wel het belang van een actief handhavingsbeleid conform "Joker".

Overigens zal deze verdringing niet leiden tot een substantiële groei van het aantal casinobezoekers. De substitutie is immers beperkt (zie paragraaf 2.3).

Conclusie 3d

Uitbreiding en differentiatie van het legale aanbod leidt tot een vermindering van het illegale aanbod. Wel is substitie-effect is beperkt om de eenvoudige reden dat het aantal illegale gokkers dat eventueel de overstap naar een legaal casino zal maken beperkt is (naar schatting maximaal 40.000 personen). Dit aantal valt weg in de autonome groei waarmee overigens nadrukkelijk niet is gezegd dat er geen substitie-effect optreedt.

e) Groei van de opbrengsten?

Een nieuwe marktinrichting kan ertoe leiden dat de belastingopbrengsten teruglopen. Teneinde daarom de inkomsten voor de Staatskas – een afgeleide, impliciete doelstelling van het kansspelbeleid - te garanderen, is het aan te bevelen zowel de grondslag als de hoogte van de kansspelbelasting te herzien. Een uitvoerige vergelijking met belastingstelsels in andere landen kan hiervoor aanknopingspunten bieden.

Conclusie 3e

Het is niet uitgesloten dat een privatisering van de casinomarkt leidt tot een daling van de inkomsten voor de 'schatkist'. Overwogen zou moeten worden de grondslagen en de hoogte van de kansspelbelastingen te herzien zodat de inkomsten voor de Staatskas gegarandeerd blijven. Onderzocht moet worden of het mogelijk is het belastingregime dusdanig in te richten dat de gegenereerde middelen ingezet kunnen worden om onder andere de handhaving en het kansspelverslavingsbeleid te financieren.

f) Belang van een stevige greep op de markt

Gezien het hier voorgaande geven wij in overweging de casinomarkt vrij te geven. Echter zoals eerder opgemerkt, leiden casinospelen tot gokverslaving en kunnen casino's aantrekkelijke gelegenheden zijn voor de georganiseerde criminaliteit voor bijvoorbeeld het witwassen van geld. Een kansspel is daarmee een "gevaarlijk" product. Alle deskundigen oordelen dan ook unaniem dat dit rechtvaardigt en noodzaakt dat de overheid de markt streng reguleert en controleert, zeker indien concurrentie wordt toegestaan.

Door in de vergunningen – los van kwaliteitseisen als opleidingen en dergelijke - strikte voorwaarden op te nemen over de transparantie van de bedrijfsvoering kan net als in de huidige situatie, worden voorkomen dat de casino's worden gebruikt voor het maskeren van illegale activiteiten.

Bovendien dient volgens alle betrokkenen het voeren van een actief kansspelverslavingsbeleid onderdeel te zijn van de vergunning. Het beleid van Holland Casino in dit verband kan fungeren als standaard. Er zou mogelijk ook ruimte gecreëerd kunnen worden voor een overkoepelend antiverslavingsbeleid waaraan alle aanbieders financieel bijdragen. Een onafhankelijke toezichthoudende instantie zou onder andere hierop toe kunnen zien. Onderzocht dient te worden of een dergelijke instantie ook de afzonderlijke bezoekersregistraties kan koppelen (conform de Duitse situatie) waardoor het opleggen van integrale bezoekverboden die door alle aanbieders worden ondersteund mogelijk wordt[1]. Migratie van probleemspelers wordt hiermee voorkomen waardoor– volgens de deskundigen - een goed preventiebeleid kansspelverslaving, ook in een concurrerende markt, kan worden gewaarborgd. Bovendien dient onderzocht te worden in hoeverre gokverslaving door aanvullende wet- en regelgeving is tegen te gaan.

Overwogen zou kunnen worden de scheiding tussen amusementscentra en casino's op te heffen en beide branches onder hetzelfde vergunningenstelsel te laten vallen. Verschillende typen aanbieders krijgen dan weliswaar nog steeds een ander type vergunning maar de wettelijke basis en de eisen waaraan men dient te voldoen, worden gelijk. Het gegeven dat de markten elkaar raken wordt hierdoor ook beleidsmatig erkend.

Cruciaal is verder dat de vergunningen strikt worden gehandhaafd. Van diverse kanten wordt ervoor gepleit een apart toezichthoudend orgaan als bijvoorbeeld het College van Toezicht op de Kansspelen hiermee te belasten. Dit betekent wel dat de taken en bevoegdheden van het College fors uitgebreid moeten worden, zodat aldus één van de respondenten "het College ook kan bijten". Enkele malen is daarbij de parallel getrokken met de Britse Gaming Board. Een andere mogelijkheid is de handhaving vorm te geven conform de situatie in de kansspelautomatenmarkt. Overigens werkt het kabinet - in het kader van de herziening van de Wet op de Kansspelen die per 2005 gereed zal zijn - aan de inrichting van een nieuw toezichthoudend orgaan. Dit orgaan zal meer taken, bevoegdheden (incl. sanctiemiddelen) krijgen dan thans het geval is, waarbij de nadruk komt te liggen op de mogelijkheid om bestuursrechtelijk op te treden tegen zowel vergunninghouders als aanbieders van illegale kansspelen.

Conclusie 3f
De aard van de markt legitimeert een streng vergunningen- en handhavingsstelsel. Daarbij dient expliciet aandacht te zijn voor het garanderen van een transparante bedrijfsvoering en het verankeren van een actief kansspelverslavingsbeleid zowel per aanbieder als branchebreed. De inrichting van de handhaving zou in dat geval herzien moeten worden.

Gezien het karakter van de markt ligt het volgens een aantal deskundigen niet voor de hand ongebreidelde concurrentie toe te staan. Dit omdat de transparantie van de markt en de bescherming van de spelers met een wildgroei aan speelgelegenheden die hier mogelijkerwijs uit resulteert niet is gediend. In dit verband pleit men ervoor het aantal vergunde aanbieders dan wel casino's – evenals in de huidige situatie – aan een maximum te binden. Argumenten hiervoor zijn dat de markt dan overzichtelijk en transparant blijft. De moeilijkheid is wel op basis van welke cri-

[1] Vanwege het commerciële belang van de bezoekersbestanden kan dit niet bij één van de aanbieders worden gelegd.

teria de grens gelegd moet worden. Het is zeer wel mogelijk dat het formuleren van strenge vergunningeisen hetzelfde effect heeft. Deze fungeren immers tevens als toetredingsdrempel waardoor wildgroei wordt voorkomen.

Ook op de vraag welke instantie de vergunning zou moeten verlenen, is (nog) geen eenduidig antwoord te geven. Onderzocht moet worden of het wenselijk is gemeenten hiermee te belast, zij kennen de locale situatie het beste. Indien echter besloten wordt het aantal casino's aan een maximum te binden, lijkt een gemeente weer niet de juiste instantie, maar ligt de provincie of wellicht de Rijksoverheid weer meer voor de hand.

Literatuur

- Abbott, M. W. & Rachel A. Volberg, *Gambling and problem gambling in the community: an international overview and critique.* Department of Public Affairs, Wellington, New Zealand, 1999.
- Baldridge, J., J. T. Sylvester, R. A. Volberg & W. L. Moore. *Error in Respondent Estimates of Gambling Expenditures*. Working Paper, Gemini Research, 1999.
- Brouwer M. & V.Maat, *Kansspelen via internet*, NIPO, 2001.
- Bruin, D. E. de, et al. *Gasten van Holland Casino: effectiviteit van het preventiebeleid kansspelverslaving*, Centrum voor Verslavingszorg Utrecht, 2001.
- Cabot, A. N. , Thompson, William N., Tottenham, A. Braunlich, C.G. (red.) *International Casino Law* (third edition), Reno, US, 1999.
- Cabot, A. N., *Casino gaming*: *policy, economics and regulation,* Las Vegas, 1996.
- Cabot, A.N. & Rubinstein, M.H. "Nevada" in: Cabot, A. N. , Thompson, William N., Tottenham, A. Braunlich, C.G. *International Casino Law* (third edition), Reno, US, 1999, p. 101-120.
- Campbell, C.S. & G. J. Smith, "Canadian gambling: trends and public policy issues" *The annals of the American Academy of Political and Social Science,* 556, 1998, p. 22-35.
- Commission of the European Communities, *Gambling in the single market : a study of the current legal and market situation*, Luxemburg, 1991.
- De Smet, J.J. & Tottenham, A. "Belgium' in: Cabot, A. N. , Thompson, William N., Tottenham, A. Braunlich, C.G. *International Casino Law* (third edition), Reno, US, 1999, p. 337-341.
- Department of Culture, Media and Spor, *A safe bet for success, modernizing Britain's gambling laws',* The Stationary Office, Norwich, Verenigd Koninkrijk, 2002.
- Dixon, D. , From prohibition to regulation : bookmaking, anti-gambling, and the law, Oxford Clarendon Press, 1991.
- Dombrowski et al., "Casino gambling in Switzerland" , *Gambling, the electronic journal of gambling issues*, 4, 2000.
- Eadington, W. R. & J.A. Cornelius (red.), *Gambling: public policies and the social sciences*, Reno, US, 1997.
- Eadington, W. R., "The economics of casino gambling", *Journal of economic perspectives*, 13(3), 1999.
- Eadington, W. R.,, "The casino gaming industry: a study of political economy" *The annals of the American Academy of Political and Social Science,* 474, 1984, p. 23 en verder.
- Emerson, M.O, Laundergan, J.C., & J. M. Schaefer, *Adult Survey of Minnesota Problem Gambling Behavior; A Needs Assessment: Changes 1990 to 1994*, Duluth, Minnesota, 1994.
- Donker, M.J., Gemert, F.H.M. & G. Homburg, *Verkeerd gokken. Oriënterend onderzoek naar aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland,* Ernst & Young Forensic services, 2001.
- Evans, Rod L. & M. Hance, *Legalized gambling, for and against*, Open Court Press, Chicago, 1997.
- Falvey, R. & T. Nagel "New Zealand" in: Cabot, A. N. , Thompson, William N., Tottenham, A. Braunlich, C.G. *International Casino Law* (third edition), Reno, US, 1999, p. 590-593.
- Fernandez, C. L. & A. Lopez de Lemos y Gallego "Spain" in: Cabot, A. N. , Thompson, William N., Tottenham, A. Braunlich, C.G. *International Casino Law* (third edition), Reno, US, 1999, p. 465-473.
- Fisher, S. E. "Measuring the Prevalence of Sector-Specific Problem Gambling: A Study of Casino Patrons," *Journal of Gambling Studies* 16 (1): 25-51, 2000.

- Fisher, S. E., *Gambling and Problem Gambling Among Casino Patrons*. Report to the British Casino Industry Consortium, 1996.
- Gazel, R., "The economic impacts of casino gambling at the state and local levels", *The annals of the American Academy of Political and Social Science,* 556, 1998, p. 66-84.
- Gazel, R. & William N. Thompson, *Casino gamblers in Illinois: who are they?*, The Better Government Association, 1996.
- Gerstein D. et al, *Gambling Impact and behavior study,* NORC, Chicago, 1999.
- Hanning, C. & G. van der Veen *De markt op het gebied van kansspelen: het consumentenperspectief.* Leiden, SWOKA, 1999.
- *Justitiële verkenningen,* 22(4), 1996.
- Jowell, T. *A safe bet for success-modernising Britains gambling laws.* Department of Culture, Media & Sport, The stationary office, 2002.
- Kelly, J., Marfels, C. & Nevries, H. "Germany" in: Cabot, A. N. , Thompson, William N., Tottenham, A. Braunlich, C.G. *International Casino Law* (third edition), Reno, US, 1999, p. 371-380.
- Kingma, S.F. *Risico-analyse kansspelen: onderzoek naar de aard en omvang van gokverslaving in Nederland,* Tilburg, Katholieke Universiteit Brabant, 1993.
- Leyshon, K. "Queensland" in: Cabot, A. N. , Thompson, William N., Tottenham, A. Braunlich, C.G. *International Casino Law* (third edition), Reno, US, 1999, p. 564-571.
- McGowan, R.A., *Government and the transformation of the gaming industry*, Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham, United Kingdom, 2001.
- McMillen, J., "From glamour to grind: the globalisation of casinos" in: McMillen, J. (red.), *Gambling cultures, studies in history and interpretation*, Routledge, London, 1996, p.263-287.
- Miers, D. "Great Britain" in: Cabot, A. N. , Thompson, William N., Tottenham, A. Braunlich, C.G. *International Casino Law* (third edition), Reno, US, 1999, p. 383-405.
- Miers, D., "The national regulation of gambling and the completion of the internal market in the European community", in: Eadington, W. R. & J.A. Cornelius (red.), *Gambling and public policy: international perspectives*, Reno, US, 1991, p.409-425.
- Miers, D., "The regulation of commercial gaming", in: McMillen, J. (red.), *Gambling cultures, studies in history and interpretation*, Routledge, London, 1996, p.288-311.
- Miller, W., J. & M. D. Schwartz, "Casino gambling and street crime", *The annals of the American Academy of Political and Social Science,* 556, 1998, p. 124-137.
- Moerland, H. *Kansspelen in kaart gebracht*, 1997, Gouda Quint, Arnhem.
- Mutsaers, H.P.M. & S. van Loef, Inzetten op beleid : gemeenten en speelautomaten SGBO, Den Haag, 1993.
- National gambling impact study commission, 1999, *Final report*, NGISC, http://govinfo.library.unt.edu/ngisc/reports/finrpt.html
- Nevries, H. "Denmark" in: Cabot, A. N. , Thompson, William N., Tottenham, A. Braunlich, C.G. *International Casino Law* (third edition), Reno, US, 1999, p. 352-353.
- *Nieuwe ronde, nieuwe kansen.* Eindrapport van de MDW-werkgroep Wet op de kansspelen, 8 maart 2000.
- Polders, B. "Gambling in Europe: Unity in diversity" in: Eadington, W. R. & J.A. Cornelius (red.), *Gambling: public policies and the social sciences*, Reno, US, 1997, pp. 65-100.
- Polders, B., Moerland, H. & A van 't Veer (red.), *Kansspelen onderzocht*, 1994, Gouda Quint, Arnhem.
- Productivity Commission, 1999, *Australia's gambling Industries*, Report no. 10, Ausinfo, Canberra, Australië.
- Public Sector Gaming Study Commission, *Final report*, PSGSC, http://www.fsu.edu/~iog/Gaming_pdf/final.pdf, 2000.

- Rose, A. *The regional economic impacts of casino gambling: assessment of the literature and establishment of a research agenda*, National Gambling Impact Study Commission, Washington D.C, 1998.
- Rönnberg, S., Volberg, R.A., Abbott, M. W., Munck, I.M. et al. *Gambling and Problem Gambling in Sweden*. Report No. 2 of the National Institute of Public Health Series on Gambling, Stockholm: National Institute of Public Health, 1999.
- Schalken, T.M., "Liberalisering van casinospelen in Nederland: moraliteit of marktconformiteit" Tijdschrift privatisering : juridische en fiscale aspecten van verzelfstandiging en privatisering, 7 (4), pp. 10-14, 2000.
- Schalken, T.M., *Casino en illegaliteit : over de mogelijkheden tot bestrijding van het illegale casino-circuit*, Gouda Quint, Arnhem, 1990.
- Shaffer, H.J., Hall, M.N. & J. Vanderbilt, *Estimating the prevalence of disordered gambling behavior in the United States and Canada: a meta-analysis,* Harvard Medical School, Boston, Massachusetts, 1997.
- Skolnick, J. H., "The dilemma's of regulating casino gambling", *Journal of social issues*, 35(3), 1979.
- Smith, G.J. & H.J. Wayne, *A review of Gambling Literature in the economic and policy domains*, Alberta Gaming Research Institute, 2000.
- Sproston, K., Erens R. & J. Orford. *Gambling Behaviour in Britain: Results from the British Gambling Prevalence Survey*. London: National Centre for Social Research, 2000.
- Thompson, W. N. "Luxembourg" in: Cabot, A. N. , Thompson, William N., Tottenham, A. Braunlich, C.G. *International Casino Law* (third edition), Reno, US, 1999, p. 436-439.
- Thompson, W. N., "Casinos de juegos del mundo: a survey of world gambling", *The annals of the American Academy of Political and Social Science,* 556, 1998, p. 11-21.
- Thompson, W.N., & R. Gazel, *The monetary impacts of Riverboat casino gambling in Illinois*, the Better Government Association, 1996.
- Thompson, W.N., *The social costs of gambling in Wisconsin*, Wisconsin Policy Research Institute, Inc, vol.9(6), 1996.
- Thompson, W.N., *Casinos and crime in Wisconsin*, Wisconsin Policy Research Institute, Inc, vol.9(9), 1996.
- Thompson, W.N., D. Rickman & R. Gazel, *The Economic Impact of Native American Gaming in Wisconsin "*. Wisconsin Policy Research Institute, Inc, vol.8(3), 1995.
- Veer, A van 't., *Spelregels,* Gouda Quint, Arnhem, 1998.
- Veer, A. van 't & H. Moerland (red.), *Kansspelen herrijkt,* Gouda Quint, Arnhem, 1996.
- Veer, A. van 't & H. Moerland, Gokken op speelautomaten, Gouda Quint, Arnhem, 1995.
- Veer, A. van 't., Moerland H. & C. Fijnaut, *Gokken in drievoud*, Gouda Quint, Arnhem, 1993.
- Vercher, E. & Thompson, W.N. "France" in: Cabot, A. N. , Thompson, William N., Tottenham, A. Braunlich, C.G. *International Casino Law* (third edition), Reno, US, 1999, p. 358-370.
- Volberg, R.A., *Gambling and Problem Gambling in Iowa: A Replication Survey*, Iowa, 1995.
- Volberg, R. A. et al., *Gambling Impact and behavior study, report to the national gambling study commission*, Chicago, 1999.
- Volberg, R.A., *Gambling and problem gambling in Nevada*, Northampton, Massachussets, 2002.
- Vos, T. de (red.), *Gokverslaving,* Lisse, Nederland, 1995.
- Walker, Michael B., The psychology of gambling, Oxford, 1995.
- Wallner, L. "Austria' in: Cabot, A. N. , Thompson, William N., Tottenham, A. Braunlich, C.G. *International Casino Law* (third edition), Reno, US, 1999.

Bijlage 1 Casinomarkten over de grenzen

Casinomarkten over de grenzen

Aan de hand van het in hoofdstuk 3 beschreven analysekader wordt de inrichting van de casinomarkt in verschillende landen en de Nederlandse speelautomatenmarkt beschreven. Daarbij is in de eerste plaats als bron het naslagwerk *International Casino Law* gebruikt. Aangezien dit boek gepubliceerd is in 1999 zijn voor de veranderingen tussen 1998 en nu ook andere bronnen gebruikt. De informatie is mede met behulp van de in hoofdstuk 3 gepresenteerde theorievorming geï nterpreteerd.

Bij de keuze van de landen hebben een aantal overwegingen een rol gespeeld.

In de eerste plaats moet in het te bestuderen land sprake zijn van een legale markt voor casino's. In verschillende landen (onder meer Ierland, IJsland en Noorwegen) is dat niet het geval.

De tweede overweging is dat het casinobeleid van onze naaste buren effect heeft op de casinomarkt in Nederland. Het is dan ook van belang dat de marktinrichting van deze landen, te weten België, Duitsland, Luxemburg en Groot-Brittannië aan de orde komt.

In de derde plaats is er de overweging dat het huidige en toekomstige kansspelbeleid van de Europese Unie een rol kan gaan spelen bij de inrichting van de casinomarkt. In het rapport 'Nieuwe ronde, nieuwe kansen' en het eerder verschenen onderzoek van de Europese commissie[1] is geconstateerd dat één Europees casinobeleid nog niet aan de orde is. Lidstaten hebben de vrijheid zelf te bepalen of en hoe zij het kansspelaanbod beperken. Desalniettemin lijkt een vergelijking met de landen van binnen de EU aangewezen. De keuze is daarbij gevallen op Frankrijk en Spanje vanwege de omvang van de casinomarkten in hun land en Oostenrijk en Denemarken vanwege de vergelijkbaarheid met de Nederlandse situatie.

Verder is gepoogd een brede samenstelling van de landen te bewerkstelligen, van landen/ staten met een volledige vrije casinomarkt, tot landen met een meer restrictief beleid. Van landen met een lange traditie in het casinowezen, tot landen waarbij de legalisering pas laat heeft plaatsgevonden. Ook de inrichting van de casinomarkt in Nevada, Queensland (Australië) en Nieuw-Zeeland is daarom bezien. Een laatste overweging bij het samenstellen van de landen is een praktische. Over het beleid in de verschillende landen moet voldoende actuele informatie beschikbaar zijn. Schema 1.1 vat de bovenstaande overwegingen samen.

Schema 1.1 Overzicht geselecteerde landen

Reden opname regulering land/ staat	Buurlanden	Overig Europese Unie	Buiten EU
	België	Frankrijk	Nevada
	Duitsland	Spanje	Queensland
	Groot-Brittannië	Oostenrijk	Nieuw-Zeeland
	Luxemburg	Denemarken	

[1] Europese commissie, 1991.

Eerst presenteren we in drie overzichtstabellen de gevonden informatie, daarna volgt per land een beschrijving.

Overzichtstabel 1

	Beleidsdoelstellingen	Publiek/ privaat	Aantal aanbieders	Spelaanbod	Geografisch aanbod
Nederland	Beschermen van gokkers model	Publiek (12)	Een	Casinospelen en kansspelautomaten	Verspreid
België	Beschermen van gokkers model	Privaat (8)	Meerdere	Casinospelen	Verspreid
Duitsland	Overheidsbelangenmodel/ beschermen van gokkers model/ hybride modellen	Publiek (44) Privaat (13) Publiek- privaat (8)	Een/ Meerdere	Casinospelen en kansspelautomaten	Verspreid
Groot-Brittannië	Beschermen van gokkers model	Privaat (125)	Meerdere	Casinospelen, kansspelautomaten en overige kaartspelen	Verspreid
Luxemburg	Overheidsbelangenmodel	Privaat (1)	Een	Casinospelen en kansspelautomaten	Verspreid
Spanje	Overheidsbelangenmodel	Publiek (3) Privaat (28)	Meerdere	Casinospelen en kansspelautomaten	Verspreid
Frankrijk	Overheidsbelangenmodel	Privaat (170)	Meerdere	Casinospelen en kansspelautomaten	Verspreid
Denemarken	Beschermen van gokkers model	Privaat (6)	Meerdere	Casinospelen en kansspelautomaten	Verspreid
Oostenrijk	Overheidsbelangenmodel/ hybride model	Publiek-privaat (12)	Een	Casinospelen en kansspelautomaten	Verspreid
Nevada	Neutrale model/ overheidsbelangenmodel	Privaat (+/- 300)	Meerdere	Casinospelen, kansspelautomaten en vele andere kansspelen	Meerdere
Queensland	Neutrale model/ overheidsbelangenmodel	Privaat (4)	Meerdere	Casinospelen en kansspelautomaten	Meerdere
Nieuw Zeeland	Overheidsbelangenmodel	Privaat (5)	Meerdere	Casinospelen en kansspelautomaten	Meerdere

Overzichttabel 2

	Opbrengsten	Hoogte belastingen	Verantwoordelijk ministerie	Overheidsniveau	Verantwoordelijkheden toezichthoudend orgaan
Nederland	Staatskas	33% kansspelbelasting over de bruto spelopbrengst casinospelen, 19% omzetbelasting over de overige activiteiten	Economische Zaken en Justitie	Landelijk	Adviseren
België	Private aanbieders	Glijdende schaal van 33% tot 44% van de bruto spelopbrengst	Meerdere ministeries	Landelijk	Controleren, vergunningen verlenen
Duitsland	Staatskas/ private aanbieders	Tussen de 80% en de 95% van de spelopbrengsten	Justitie (deelstaten)	Deelstaat	Geen apart orgaan
Groot-Brittannië	Private aanbieder	Glijdende schaal, loopt van 2,5% tot 33%	Binnenlandse Zaken	Landelijk	Adviseren, vergunningen verlenen
Luxemburg	Private aanbieder	Glijdende schaal, loopt van 10% van de bruto spelopbrengst tot 80%	Justitie	Landelijk	Geen apart orgaan
Spanje	Staatskas/ private aanbieders	Glijdende schaal, loopt van 25% van de bruto spelopbrengst tot 55%	Binnenlandse Zaken	Autonome gebieden	Geen apart orgaan
Frankrijk	Private aanbieders	Glijdende schaal, loopt van 10% van de bruto spelopbrengst tot 80%	Binnenlandse Zaken	Landelijk	Geen apart orgaan
Denemarken	Private aanbieders	Gemiddeld 65%	Justitie/ Financiën	Landelijk	Geen apart orgaan
Oostenrijk	Staatskas/ Casino's Austria AG	Glijdende schaal, loopt van 35% van de bruto spelopbrengst tot 80%	Financiën	Landelijk	Geen apart orgaan
Nevada	Private aanbieders	Glijdende schaal, loopt van 3% van de bruto spelopbrengst tot 6,25%	Gedelegeerd naar kansspelcommissie	Kansspelcommissie/ lokaal	Reguleren
Queensland	Private aanbieders	Vast bedrag plus 10 dan wel 20% van de bruto spelopbrengst	Financiën	Landelijk	Reguleren
Nieuw Zeeland	Private aanbieders	20% van de bruto spelopbrengst	Justitie	Landelijk	Adviseren, vergunningen verlenen

Overzichtstabel 3

	Leeftijdsvereisten	Bezoekverboden/ toegangsbeperkingen	Beperkingen openingstijden	Beperkingen reclame
Nederland	18 jaar en ouder	Ja	Van 13:30 tot 03:00	Geen
België	21 jaar en ouder	Nee	Onbekend	Geen
Duitsland	18 jaar en ouder dan wel 21 jaar en ouder	Nee	Meestal van 15:00 tot 05:00	Geen
Groot-Brittannië[1]	18 jaar en ouder	Nee, wel 24 uurs regel	Van 14:00 tot 04:00	Verboden
Luxemburg	18 jaar en ouder	Nee	Van 15:00 tot 03:00	Geen
Spanje	18 jaar en ouder	Ja	Onbekend	Meestal verboden
Frankrijk	18 jaar en ouder	Nee	Onbekend	Geen
Denemarken	18 jaar en ouder	Nee	Van 14:00 tot 04:00	Geen
Oostenrijk	19 jaar en ouder	Nee	20 uur per dag	Geen
Nevada	21 jaar en ouder	Nee	24 uur per dag	Geen
Queensland	18 jaar en ouder	Nee	24 uur per dag	Geen
Nieuw Zeeland	20 jaar en ouder	Nee	Onbekend	Geen

[1] Het systeem in Groot-Brittannië zal wanneer het kabinetsstandpunt wet wordt drastisch veranderen.

BUURLANDEN

België

Uitgangspunten beleid

Bijna de gehele twintigste eeuw is het uitbaten van casino's illegaal geweest in België. In 1902 is het verbod ingesteld, met als doel spelers te beschermen. Deze wetgeving is pas in 1999 met de nieuwe 'Wet op de kansspelen, de kansspelinrichting en de bescherming van de spelers' veranderd. Hiermee werd in feite in bestaande praktijk gelegaliseerd. België kent namelijk sinds 1911 een aantal casino's.[1] Er waren zelfs informele regels vastgesteld waaraan de gedoogde casino's zich dienden te houden. Deze regels, die onder meer het maximale aantal casino's betroffen, zijn inmiddels in de wet vastgelegd.

De Belgische regulering zou men kunnen zien als gedoogbeleid. Ondanks het verbod op casino's bleven zij immers bestaan. Tegelijkertijd was wel degelijk sprake van informele regulering van de casino's. Het Belgische beleid past daarom beter in het *beschermen van gokkers model*.[2] Dit blijkt ook in de beschrijving van aanbod, restricties en beleid ten aanzien van de schadelijke neveneffecten (zie verder). Speelautomaten zijn nog niet toegestaan in België, net zo min als kredietverlening en vermenging van casinospelen en andere entertainment.[3]

Aanbieders

Volgens de wet zijn de uitbaters van kansspelen private partijen, die daartoe een overeenkomst moeten aangaan met de overheid. De gezamenlijke bruto spelopbrengst was in 1999 56 miljoen euro, per hoofd van de bevolking ongeveer 6 euro. De concessies mogen voor maximaal 20 jaar verleend worden. Het aantal aanbieders is bepaald op 9. In 1998 waren er acht casino's,[4] deze acht blijven bestaan, met een nog te openen casino in Brussel. Per gemeente mag slechts één casino geëxploiteerd worden.

De markt is niet afgeschermd voor buitenlandse aanbieders. De exploitatie van de casino's in Chaudfontaine is in de handen van het Franse Groupe Partouche (inmiddels de grootste casinoketen van Europa), en het casino in Dinant wordt uitgebaat door hotelgroep Accor. Wel is het toetreden tot de Belgische markt door de lengte van de concessies en het vastgelegde aantal van negen casino's op dit moment moeilijk. De enige mogelijkheid is het nieuwe casino in Brussel.

Aanbod

Door het vastgestelde aantal aanbieders en het maximum van een casino per gemeente verzekert België zich van een zekere spreiding in het aanbod. Wel geldt dat de Vlaamse casino's alle op geringe afstand tot elkaar liggen aan de kust.

---

[1] De toenmalige koning Albert bewerkstelligde toen de informele regeling die tot de legalisering in 1999 stand hield.

[2] In dit verband is het interessant te constateren dat op 11 juli jongstleden een wetsvoorstel ingediend is bij de Belgische Senaat om de Belgische kansspelwetgeving uit te breiden tot kansspelen op internet.

[3] Het is echter te verwachten dat kansspelautomaten ook in België gelegaliseerd worden. De federale overheid werkt aan wetsvoorstellen om speelautomaten toe te laten in casino's. Verder worden de mogelijkheden voor kredietverlening verruimd na een reeks overvallen op casino's (met name Chaudfontaine en Namur).

[4] Namelijk in de Waalse steden Spa, Chaudfontaine, Namur, Dinant, en in de Vlaamse badplaatsen Knokke, Oostende, Blankenberge en Middelkerke

In 1999 waren speelautomaten niet toegestaan in casino's, enkel casinospelen. De Wet laat hiervoor wel ruimte open.

Begunstigde opbrengsten/ belastingen
De begunstigde van de casinospelen zijn in de eerste plaats de private partijen die de casino's uitbaten. In 1999 leverde de Belgische casino's 750 miljoen Belgische Franken, ongeveer 19 miljoen euro, op voor de staatskas in de vorm van belastingen.

Handhaving
De Wet op de kanspelen is onderdeel van het strafrecht. In de wet is geregeld dat een onafhankelijke administratieve advies-, beslissings- en Kansspelcommissie wordt opgericht, bestaande uit 11 vertegenwoordigers van een viertal ministers. Deze commissie heeft beslissingsbevoegdheid over de vergunningen.[1] Zij kan een exploitatieverbod opleggen, heeft ook vergaande onderzoeksbevoegdheden en ze heeft ook een toezichtbevoegdheid.

Het Ministerie van Financiën ziet toe op de belastingheffing bij casino's. Zij heeft daartoe inspecteurs in de casino's.

Neveneffecten
Gegevens over de effecten van casino's in termen van prevalentie probleemgokken, criminaliteit en economie zijn niet gevonden.

Belgische casino's moeten volledig transparant opereren en hebben de verplichtingen om suspecte zaken te melden aan de overheid.Om te voorkomen dat spelers in financiële problemen raken, is in Belgische casino's kredietverlening aan spelers verboden. In België is toegang tot casino's verboden voor mensen jonger dan 21 jaar. Er is een identificatieplicht voor alle personen van casino's.

Luxemburg

Uitgangspunt
Het uitgangspunt van het casinobeleid in Luxemburg heeft een puur economische inslag. Vanwege de geringe omvang van Luxemburg en het nabijgelegen aanbod in Duitsland, België en Frankrijk is het voor Luxemburg onmogelijk te verhinderen dat inwoners naar eigen believen casino's bezoeken. Het casinobezoek in het buitenland betekent een permanente geldstroom die het land verlaat. Om de stroom in te dammen en om extra inkomsten uit de grote buurlanden te verkrijgen heeft men in Luxemburg in 1977 een casino geopend. Het beleid is te karakteriseren als het *overheidsbelangenmodel.*

Aanbieders/ aanbod
Het enige casino van Luxemburg is gevestigd te Mondorf. De locatie is gekozen vanwege het toeristische karakter. De uitbater is een Duitse casino-exploitant. In het casino is een zaal met casinospelen en een andere zaal met speelautomaatspelen. De omzet was 24 miljoen euro in 2001, per hoofd van de bevolking 60 euro.

[1] Justitie, Financiën, Binnenlandse Zaken en Economische Zaken.

Begunstigde opbrengsten/ belastingen
De winsten gaan naar de private uitbater van het casino. De uitbater betaalt op basis van een glijdende schaal belastingen over de bruto spelopbrengst die oplopen van 10% over minder dan 1800000 Belgische franken (45.000 euro) en oploopt tot 80%. In 1989 was de opbrengst voor de schatkist 6 miljoen dollar.

Handhaving
Het Ministerie van Justitie moet de indiensttreding van alle werknemers bij het casino autoriseren. Daarnaast is er een raad van directeuren, een driemanschap, waarvan de functieomschrijving goedgekeurd moet zijn door het ministerie.

Neveneffecten
De personen moeten zich identificeren en registreren alvorens zij deel mogen nemen aan casinospelen. Alcohol en reclame en het organiseren van andere vormen van entertainment zijn toegestaan. Over gokverslaving onder de Luxemburgse bevolking zijn ons geen feiten bekend, even min als de invloed van casino's op de criminaliteit en de economie.

Groot-Brittannië

Uitgangspunten beleid
De regulering van casino's en kansspelen in het algemeen is ingegeven door dezelfde drie overwegingen als het Nederlandse kansspelbeleid (zie Budd, 2001).

- Beschermen van de 'kwetsbaren', ofwel het tegengaan van gokverslaving en gokken onder minderjarigen.
- Beschermen van de consumenten.
- Pogen de kansspelen 'misdaadvrij' te houden.

Volgens Cabot is het Britse systeem hét voorbeeld van een *beschermen van kansspelers model* waarbij ontmoediging van gokken hoog in het vaandel staat. De regulering van casino's is gericht om te voldoen aan de onvermijdelijke vraag naar kansspelen. Aanvragers van vergunningen voor een casino moeten aantonen dat er in hun omgeving sprake is van een substantiële vraag voor een casino. Het bezoek aan casino's ligt in Groot-Brittannië op een laag niveau. 3% Van de bevolking zegt in het afgelopen jaar naar een casino te zijn geweest.[1]

Het Britse beleid is echter in ontwikkeling. De commissie Budd heeft voorgesteld een aantal restricties van casino's op te heffen. Dit lijkt mede te maken te hebben met de problemen die men heeft in het uitvoeren van het beleid.De wijzigingen die de commissie Budd voorstelt, komen voort uit hun constatering dat de huidige wetgeving niet in voldoende mate te handhaven is of gehandhaafd wordt. Zij stellen dat de huidige wetgeving haaks staat op de wensen van de bevolking. Illegale gokpraktijken worden gedoogd en alleen aangepakt indien ook andere wetten worden overtreden, mede omdat deze praktijken gesteund worden door de gemeenschappen waarin zij plaatsvinden. Te constateren is dan ook dat het Britse beleid niet alleen een voorbeeld is van een gokkers bescherming model, maar dat ook gedoogelementen onderdeel zijn van het beleid.

[1] Zie Sproston, Erens & Orford, 2000.

Daarmee komt de Britse situatie sterk overeen met de Nederlandse.[1] De huidige Engelse situatie is een bevestiging van de stelling van Cabot dat een tegenstelling tussen wetgeving en de opinie van de bevolking leidt tot gedogen van illegaliteit.
Het Engelse kabinet heeft inmiddels een "White paper" gepubliceerd, waarin zij de aanbevelingen van de commissie overneemt.[2] Het nieuwe beleid zal een aanzienlijke verandering in van de inrichting van de casinomarkt tot gevolg hebben.

Aanbieders
De Engelse markt is in handen van private aanbieders. De markt is niet afgeschermd voor buitenlandse aanbieders. Er zijn 125 casino's in Groot-Brittannië, met een bruto spelopbrengst van ongeveer een miljard euro in 2001. Per hoofd van de Britse bevolking zetten de casino's 16 euro om.

Aanbod
De Gaming clubs (permitted areas) act van 1971 bepaalt dat casino's alleen voorkomen in grote steden/ stedelijke gebieden. 52 Van deze gebieden en drie London Burroughs zijn aangewezen in de wet. Dit gebod past in het beschermen van kansspelers model waarin alleen tegemoet gekomen wordt aan de onvermijdelijke vraag naar kansspelen.
Het spelaanbod is voornamelijk beperkt tot casinospelen. Speelautomaten zijn wel toegestaan maar slechts in beperkte mate.[3] Ook kunnen casino's andere spelen zoals bridge, backgammon en poker aanbieden. Deze spelen moeten wel in een andere speelruimte als de casinospelen plaatsvinden.
Het kabinet is van plan het geografisch aanbod en het spelaanbod uit te breiden. Op beide fronten vind volgens de plannen een aanzienlijke deregulering plaats.

Begunstigde opbrengsten/ belastingen
De opbrengsten komen ten goede van de private clubs. De belastingopbrengsten bedroegen in 1996 84,1 miljoen pond, ofwel 130 miljoen euro. De belastingen zijn in vergelijking met andere Europese landen laag. Het is een glijdende schaal die loopt van 2,5% tot een derde van de winst op de kansspelen.

Handhaving
De centrale wet ten aanzien van de casinospelen is Gaming and Lotteries act van 1968. Een aantal organen is betrokken bij de uitvoering van het casinobeleid. De verantwoordelijke minister is de Minister van Binnenlandse Zaken. Hij is bij wet verplicht om advisering te vragen aan de 'Gaming board for Great Britain'. Dit orgaan is de toezichthouder voor het casinobeleid. De 'Licensing authorities' zijn verantwoordelijk voor vergunningverlening en vernieuwing.
De commissie Budd stelt vast dat een deel van de gedoogpraktijk te wijten is aan de wijze waarop de Gaming Board is vormgegeven. Deze heeft geen bevoegdheid om op te treden tegen illegale casino's of deze te vervolgen. Ook dit voorstel is overgenomen door het kabinet.

---

[1] Zie Moerland, 1997. Ook de Nederlandse politie gedoogt illegale gokpraktijken vanwege een lage prioriteit en omdat bepaalde illegale kansspelen worden beschouwd als onschuldig vermaak.
[2] 'Á safe bet for success', 2002.
[3] Tot 1996 twee, nu zes per casino.

Neveneffecten
Het rapport van de commissie Budd besteed aandacht aan illegaal gokken. Het is aan te nemen is dat illegaal gokken in Groot-Brittannië voorkomt. De mate waarin is niet duidelijk. Ook heeft de bestrijding van illegale gokgelegenheden binnen de handhavingpraktijk geen prioriteit. De commissie constateert ook dat handhaving in de praktijk bemoeilijkt wordt door dat de maatschappij de illegale activiteiten steunt.

Volgens een studie naar de prevalentie van gokken[1] is 0,9% van de Engelse mannen probleemgokker en 0,3% van de Engelse vrouwen. De commissie Budd becijfert dat de kosten hiervan op jaarbasis ergens tussen 100 miljoen en 13 miljard pond moeten liggen. Bij bezoekers van casino's is het aantal probleemgokkers hoger. Hier is het percentage 8%. Gegevens over de economische effecten zijn vooralsnog niet voorhanden.

Casino's mogen open zijn tussen twee uur 's-middags en vier uur 's-nachts. Vooralsnog mogen de Engelse casino's op geen enkele wijze reclame maken voor hun activiteiten. Dit verbod wordt echter binnen afzienbare tijd opgeheven.

Ook de zogenaamde 24-uurs regel moet volgens de commissie worden afgeschaft. In Groot-Brittannië moeten spelers 24-uur voor hun casinobezoek lid worden van het desbetreffende casino. In het rapport van de commissie is aanbevolen deze regel af te schaffen. Wel geldt dat spelers zich moeten identificeren, en dat geen spelers onder de achttien jaar toegang hebben tot de casino's.

Alcohol is verboden in de speelzalen. Ook deze restrictie wordt opgeheven. Het blijkt in de praktijk een kunstmatig verbod te zijn, daar men in de bar die naast de speelzalen ligt wel mag drinken.

Duitsland

Uitgangspunten beleid
De eerste beperkte legalisering van de casino's in Duitsland vond plaats in Nazi-Duitsland in 1933. Men zag casino's als een mogelijkheid om buitenlandse dividend te incasseren voor de staat en tegelijk te verhinderen dat Duitsers over de grens gingen om casino's te bezoeken. De casino's werden dan ook in toeristische gebieden gelokaliseerd. De regels zijn tot de jaren 80 min of meer onveranderd gebleven. Wel is er kentering opgetreden in het locatiebeleid, alle zestien Duitse deelstaten hebben of krijgen inmiddels een casino. Daarnaast is het casinobeleid nu gedelegeerd naar de Duitse deelstaten.

Volgens Polders[2] is de Duitse situatie momenteel een mix van paternalistische en toeristische motieven. Het beleid is ingegeven door de wens om toeristen te trekken. Tegelijkertijd speelt de overheid door de hoge belastingen en de uitbating van casino's een grote rol.
Het beleid is op dit moment te karakteriseren als een overheidsbelangen model. In de laatste jaren is hier echter verandering in gekomen. De regelgeving en de renationalisering van casino's

[1] Zie Sproston, Erens & Orford, 2000.
[2] 1997.

zijn te zien in het licht van een toegenomen angst voor de schadelijke neveneffecten van kansspelen. Het beschermen van kansspelbeoefenaren heeft aan belang gewonnen.

Aanbieders

Doordat de deelstaten het beleid bepalen bestaat een grote variatie in het aanbod. In een aantal staten exploiteren voornamelijk private partijen casino's in anderen, zoals Beieren, doen publieke partijen dit. In sommige gebieden is sprake van een publiekprivate samenwerking. In een aantal staten is men de laatste jaren overgegaan tot een renationalisering van casino's. Dat is bijvoorbeeld in de deelstaat Baden-Wurttemburg het geval. Er zijn geen restricties op de deelname van buitenlandse aanbieders en investeerders

Aanbod

Er waren in 2001 65 casino's in Duitsland, 44 publieke, 13 private en 8 publiekprivate. Deze zijn verspreid over heel Duitsland. Het aanbod bestaat uit casinospelen en speelautomaatspelen. De gezamenlijke bruto spelopbrengst is ongeveer 1 miljard euro, ofwel 12 euro per hoofd van de bevolking.

Begunstigde opbrengsten/ belastingen

De opbrengsten gaan naar de publieke en private partijen die de casino's exploiteren. Belastingen zijn zeer hoog, gemiddeld zo'n 86% van de spelopbrengsten.[1] Dit verklaart volgens Kelly et al[2] waarom buitenlandse investeerders huiverig zijn om in Duitse casino's te investeren.Daarnaast hebben de hoge belastingen een bijna permanente aanwezigheden van belastingofficieren in de casino's tot gevolg.

Handhaving

Het Ministerie van Justitie van de afzonderlijke deelstaten is verantwoordelijk voor de belastinginning, vergunningverlening, sluiting en verdere wetgeving ten aanzien van casino's. De kansspelwetgeving is onderdeel van het strafrecht. Meestal is er een controleur in het casino aanwezig om toe te zien op de belastinginning.

Neveneffecten

In Duitsland is weinig aandacht voor het illegale aanbod, terwijl dat een grote omvang lijkt te hebben. Er was sprake van een illegale omzet van 500 miljoen per jaar in de omgeving van München. Wel is de renationalisering te zien in het licht van toenemende bezorgdheid over gokverslaving.[3] Exacte gegevens zijn echter niet voorhanden en dat geldt ook voor de economische effecten.

Minderjarigen zijn niet toegestaan in casino's, maar ook buurtbewoners van casino's is het soms verboden casino's te bezoeken. Voor een aantal casino's geldt dat bewoners van binnen een straal van 15 kilometer rond het casino verboden is het casino te betreden behalve als zij hiervoor een ontheffing van de burgemeester krijgen. Dit is een voorbeeld van een hybride systeem, waarbij gokken onder de lokale bevolking wordt ontmoedigd terwijl het onder toeristen juist wordt aangemoedigd.

---

[1] Voor nieuwe casino's geldt een aangepast belastingtarief van 65%-70%.
[2] 1999, p.372.
[3] Zie Polders, 1997.

De deelstaten mogen openingsuren bepalen, die daarom variëren. De meeste zijn tussen 3 uur 's-middags en 5 uur 's-morgens open. Men mag reclame voor de activiteiten maken en men mag ook andere vormen van ontspanning aanbieden. Sterker nog: dat wordt verwacht van de uitbater van het casino. Veel casino's zijn bij wet verplicht culturele activiteiten te organiseren.
Niet alleen alcohol is verboden rond de tafelspelen, wat voor soort drank dan ook is verboden. Deze maatregel dient dan niet zo zeer ter bescherming van de gokkers, als wel van de goktafels!

OVERIG EUROPESE UNIE

Oostenrijk

Uitgangspunten beleid
Het casinobeleid in Oostenrijk heeft het bevorderen van toerisme tot doel (zie Polders, 1997). De casino's zijn daarom ingepast in andere toeristische activiteiten. Dit is al vanaf de legalisering van casino's in 1933 het geval.
Het beleid in Oostenrijk is te karakteriseren als een overheidsbelangen model. De eisen die de wet aan aanbieders stelt alsmede de inbedding van casino's in toeristische activiteiten zijn voor dit beleid indicatief.
Net als in Duitsland begint men in Oostenrijk meer aandacht te krijgen voor de schadelijke neveneffecten. Het gaat hier niet zo zeer om het bestrijden van de illegaliteit maar meer om de bescherming van vooral de Oostenrijkse kansspelbeoefenaar.

Aanbieders
De aanbieder moet een Oostenrijks maatschappij zijn. Er worden in de wet op het gokwezen een aantal voorwaarden gesteld aan de aanbieders. Er is een financiële voorwaarde, de aanbieder moet een bepaalde draagkracht hebben.[1] Er zijn eisen aan de private aandeelhouders van de onderneming. Deze mogen zoals de wet het omschrijft 'geen bedreiging vormen voor een juiste uitvoering van het kansspel'.
Een laatste eis aan de aanbieder is dat zij meer belastinginkomsten genereert dan andere kandidaten. Het casino moet dus een zo groot mogelijk winst dan wel omzet behalen. Hier komt duidelijk naar voren dat Oostenrijk een overheidsbelangen model hanteert. In de praktijk betekent het vooralsnog dat Casino's Austria AG alle 12 casino's uitbaat. Deze aanbieder is voor twee derde eigendom van de Oostenrijkse staat, en heeft wereldwijd ongeveer 60 casino's in beheer.

Aanbod
Het aanbod, twaalf casino's, is verspreid over heel Oostenrijk,[2] allen gelokaliseerd in toeristische gebieden. Tezamen was de bruto spelopbrengst van de casino's in 2001 330 miljoen euro, wat neerkomt op 41 euro per hoofd van de bevolking. Daarmee is de spelopbrengst per hoofd in Oostenrijk vergelijkbaar met Nederland. Hier is de spelopbrengst 38 euro per hoofd van de bevolking.

---
[1] van 300 miljoen Oostenrijkse schilling in 1996
[2] Baden, Bad Gastein, Bregenz, Graz, Innsbruck, Kitzbuhel, Kleinwalsertal, Linz, Salzburg, Seefeld, Velden en Wenen.

Het Oostenrijkse aanbod is volledig geïncorporeerd in het overige uitgaansleven. In de casino's zijn speelautomaten en casinospelen toegestaan. In de wetgeving zijn de vijftien toegestane spelen opgenomen. De regels van de spelen zijn vastgelegd door de vergunningverlener.

Begunstigde opbrengsten/ belastingen
De opbrengsten van de casinospelen gaan naar de Casino Austria AG. Het belastingtarief is voor de casinospelen uniform, een glijdende schaal van 35% naar 80% van de jaarlijkse bruto spelopbrengsten. Voor de spelautomaten verschilt de amusementsbelasting per provincie, gemiddeld is de belasting 48% van de bruto spelopbrengst.[1]

Handhaving
De Federale Minister van Financiën is verantwoordelijk voor het casinobeleid en het handhaven van de Wet op de kansspelen. Hij ziet strikt toe op de bedrijfsvoering van de casino's. Deze dient volledig transparant te zijn, zeker waar het de aandeelhouders betreft. De Minister heeft de mogelijkheid om aandeelhouders stemrecht te ontzeggen.

Neveneffecten
Het Oostenrijkse beleid heeft, zie Polders[2], steeds meer aandacht voor de negatieve gevolgen van casinobezoek. We hebben al gezien dat men het nodige doet om te voorkomen dat malafide partijen aan de exploitatie van casino's kunnen deelnemen. Door de controle van de aandeelhouders door het Ministerie van Financiën is dit erg moeilijk gemaakt.

Casinos Austria financiert voor 80% de Gamblers Anonymous Association in Wenen. Ook hebben casino's in Oostenrijk de plicht om Oostenrijkse spelers met gokproblemen de toegang te ontzeggen. Dit geldt niet voor toeristen. De bescherming van de spelers reikt vooralsnog niet verder dan de Oostenrijkers zelf.

Er is een leeftijdsgrens van 19 jaar en daarbij behoort ook een identificatieplicht voor bezoekers.

Reclame voor de activiteiten is toegestaan, zelfs in die mate dat volgens onderzoek Casino Austria Group in 1996 het op een na sterkste bedrijfsimago van Oostenrijk had. Aangezien men verschillende activiteiten in dezelfde gelegenheden beoefent is er geen sprake van restricties op het alcoholgebruik. De casino's mogen 20 uur per dag open zijn, maar het gedeelte waar tafelspelen gespeeld worden mag slechts open zijn van drie uur 's-Middags tot vier uur 's-nachts, en voor de gedeelten met speelautomaten gelden openingstijden van 11 uur 's-Morgens tot vier uur 's-nachts

[1] Wel geldt dat steeds een flat fee belasting per automaat per jaar wordt geheven.
[2] 1997.

Denemarken

Uitgangspunten
Tegengaan van gokverslaving en criminaliteit staat in Denemarken centraal. Het eerste legale casino opende daar in 1990 zijn deuren. De ontwikkeling van het gokken is volgens de Denen een onvermijdelijke ontwikkeling, die slechts door legalisering en regulering in goede banen is te leiden. Men hanteert het gokkers bescherming model.

Aanbieders
Er zijn vier aanbieders van casinospelen in Denemarken, waaronder Casino Austria AG en drie Duitse aanbieders. De aanbieders, die gezamenlijk zes casino's exploiteren, zijn dus allen buitenlanders. De gezamenlijke bruto spelopbrengst in 2001 was ongeveer 100 miljoen euro, ofwel 20 euro per hoofd van de bevolking. Het aanbod is onderdeel van het hotelwezen. Men heeft hiermee beoogd het hotelwezen een impuls te geven. Alle aanbieders hebben een vergunning voor tien jaar.

Aanbod
Het aanbod is verspreid over Denemarken. Telkens is er een casino per plaats. De casino's bieden speelautomaten en casinospelen aan.

Begunstigde opbrengsten/ belastingen
De winsten gaan naar de private aanbieders van de casinospelen. Over de spelopbrengsten betalen de aanbieders 45% belasting over de eerste 4 miljoen Deense kronen, daarna betaalt men 75%. Daarnaast betaalt met 34% vennootschapsbelasting. Volgens Polders komt dit neer op een belastingtarief van 65%.

Handhaving
Momenteel controleert het Ministerie van Justitie de kansspelen in het algemeen en de casino's in het bijzonder. De Casinowet valt onder haar jurisdictie. Het toezicht op de dagelijkse praktijk binnen casino's is echter in handen van een controleur van het Ministerie van Financiën. De Casinobelastingwet valt namelijk onder haar jurisdictie. Volgens het rapport 'The future of gaming in Denmark'[1] is het van belang om de kansspelwetgeving zo veel mogelijk bij een ministerie onder te brengen. Tegelijk met deze wijziging zou men het onderscheid tussen kansspelen en behendigheidsspelen moeten verduidelijken, het rapport stelt dat onduidelijkheden rond deze distinctie ook tot problemen leiden.[2]

Neveneffecten
Ook in Denemarken moet men zich legitimeren en moet men minimaal 18 jaar oud zijn. De openingstijden zijn tussen 2 uur 's-middags en 4 uur 's-morgens, en er zijn geen limieten op de hoeveelheid reclame die men voor casino's maakt.
Er zijn geen gegevens bekend over neveneffecten van het casinobeleid

[1] Uitgegeven door het Ministerie van Belastingen, 2001.
[2] Deze bezwaren zijn ook geuit in het MDW-rapport 'Nieuwe ronde, nieuwe kansen'.

Spanje

Uitgangspunten beleid
De Spaanse kansspelmarkt is de grootste van Europa. De omzet in de spelautomaten en casinomarkt was in 1996 even groot als in de rest van Europa bij elkaar. Het aandeel van de casino's in deze markt is echter naar verhouding klein. De bruto spelopbrengst was in 2001 300 miljoen euro, zo'n 7 euro per hoofd van de bevolking.
In Spanje zijn casino's sinds 1977 legaal. In het tijdperk-Franco werd in een aantal plaatsen het spelen van roulette en kaartspelen alleen oogluikend toegestaan. Loterijen, de toto en het wedden op paarden waren wel legaal in die periode.

Een eerste uitgangspunt van het Spaanse beleid is het onderscheid dat men maakt tussen de 'Publieke Industrie', de 'Semipublieke industrie' en de 'Private industrie' binnen de kansspelen. Interessant is dat de (semi)-publieke industrie de long-odd spelen als de loterijen en de toto uit baat. De private industrie exploiteert de short-odd spelen als casinospelen, speelautomatenspelen en bingo. Deze verdeling komt overeen met de verdeling legaal-illegaal onder Franco.
Volgens Fernandez en Gallego[1] ontbreekt het de autonome Spaanse regio's momenteel aan goed geformuleerd beleid voor kansspelen. Omwille van de verduidelijking van de standpunten is besloten in 1998 de verantwoordelijkheid voor de kansspelbelasting over te dragen aan deze Spaanse regio's. Voor 1998 was dat een verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse zaken. Het is voor ons op dit moment onduidelijk welke effecten deze overdracht heeft gehad.

Het Spaanse kansspelbeleid is te karakteriseren als een hybride systeem. De long-odd spelen hebben een sterk overheids belangen element, terwijl de short-odd spelen tot voor kort meer het karakter van het neutraal model hadden. Bij de short-odd spelen zijn wel gokkers bescherming elementen waar te nemen. Het verbod op reclame en de gokverboden zijn hier voorbeelden van.

Aanbieders
Van de dertig casino's worden er vier door publieke actioren uitgebaat en 26 door private. Er zijn geen in principe geen restricties voor buitenlandse aanbieders. Wel bestaan extra eisen voor aanbieders van buiten de EU. Deze moeten eerst toestemming vragen aan de Spaanse overheden voordat zij gaan deelnemen in de exploitatie van casino's. Toestemming is ook nodig indien een buitenlandse aanbieder een controlerend beland wil nemen.

Aanbod
Het aanbod in Spanje is verspreid over bijna alle autonome regio's en de twee autonome steden van Noord Afrika. Er is wel een concentratie in de Kanarische eilanden, waar zes casino's zijn. Het spelaanbod bestaat uit casinospelen, en speelautomaatspelen.2 Ten aanzien van de speelautomaten maakt de Spaanse wetgeving nog onderscheid tussen 'C'- automaten en ' B'-automaten. De inzet in de C-klasse is hoger dan in de B-klasse en de opbrengsten zijn nog hoger. B-klasse automaten mogen in bars, restaurants, bingo-hallen en automatenhallen, maar niet in casino's voorkomen. Het omgekeerde geldt voor C-klasse automaten.

[1] 1999
[2] Dobbelen om geld komt overigens slechts in een casino, dat van Mallorca, voor.

Begunstigde opbrengsten/ belastingen
De winst gaat naar de kansspelaanbieders. De kansspelbelasting is standaard voor alle Spaanse aanbieders een bestaat uit een glijdende schaal (20% op de winst van 0 tot 220 miljoen peseta's tot 55% over opbrengsten van meer dan 726 miljoen peseta's.). Sommige autonome gebieden hebben deze belasting nog verder verhoogd.

Handhaving
De kaderwetgeving voor casino's in Spanje is de Regulering van de kansspelen uit 1979 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De verschillende autonome regionen hebben echter het recht om deze wet naar eigen goeddunken aan te passen. Zo voert een aantal regio's nu een zogenaamde 'Complete' regulering.

Neveneffecten
Men dient zich bij entree in Spaanse casino's te legitimeren. Ook is er een officieel register van personen die een casinoverbod hebben. Deze personen kunnen door het casino te toegang ontzegd zijn, door zichzelf en door familieleden. Het deel gokverslaafden ligt op 1,4%.1 Ten aanzien van de economische neveneffecten en de criminaliteit hebben wij geen gegevens gevonden. Alcohol is wel toegestaan, minderjarigen niet. Reclame is over het algemeen verboden voor private kansspelaanbieders, alhoewel er hier wel uitzonderingen op zijn. De casino's openen rond vijf uur 's-Middags hun deuren en sluiten deze om zes uur in de ochtend.

Frankrijk

Uitgangspunten beleid
Het Franse casinowezen heeft eind jaren tachtig een periode afgesloten van economische malaise. De Franse casino's kregen in de jaren zeventig meer concurrentie van casino's in omliggende landen. Zij waren bij deze concurrentie in het nadeel. De belastingen waren in Frankrijk hoger en de restricties bij de exploitatie strenger. Na de opening van het casino van San Sebastian in Spanje moesten drie van de nabijgelegen Franse casino's de deuren sluiten.

Met de verkiezingsoverwinning van Jacques Chirac in 1986 kwam in deze situatie verandering. De belastingen werden verlaagd, private investeringen verhoogd en spelautomaten werden in de casino's toegelaten.
Ook de lokale overheid heeft baat bij deze ontwikkelingen. Voor verschillende gemeenten zijn de inkomsten uit belastingen op casino's hun voornaamste inkomstenbron. De Franse bevolking staat ook gunstig tegenover de kansspelen. Er is zoals Cercher en Thompson, 1999, het noemen sprake van een 'sociale legitimering' van kansspelen in het algemeen.
Het huidige Franse casinobeleid is te omschrijven als een overheidsbelangenmodel. De overheid in Frankrijk heeft een nadrukkelijk belang in het casinowezen.

Aanbieders
De aanbieders in Frankrijk zijn private partijen, of dat nu personen of juridische entiteiten zijn. De nationaliteit van de aanbieder speelt geen rol. Er zijn een groot aantal aanbieders in Frankrijk, er zijn dan ook 170 casino's.

[1] Zie Sproston, Erens & Orford, 2000.

Aanbod
Het aanbod is verspreid. Wel zijn er restricties ten aanzien van de plaats waar het casino zich mag vestigen. Enkel toeristische gemeenten alsmede de grotere (meer dan 500.000 inwoners)[1] steden komen in aanmerking. De casino's bieden casinospelen en speelautomaatspelen aan. De Franse casinomarkt is de grootste van Europa met een bruto spelopbrengst van 2,2 miljard euro. Per hoofd komt dat neer op 37 euro.

Begunstigde opbrengsten/ belastingen
De private partijen strijken de winst van de exploitatie van de casino's op. Er geldt een progressieve belasting op de bruto-spelopbrengst die loopt van 10% tot 80%, waarbij de meeste casino's onder het hoogste belastingtarief vallen en enkele kleinere contributies.
Het grootste deel van de belastingen gaat naar de staat (ongeveer driekwart), de rest gaat naar de gemeente waar het casino gehuisd is.

Handhaving
De kansspelwetgeving van Frankrijk vindt zijn oorsprong in de Kansspelwet van 1907.2 De Minister van Binnenlandse Zaken heeft in de eerste plaats de verantwoordelijkheid voor de casino's in Frankrijk. De gemeenten hebben een stem in de vergunningscondities en de Minister van Financiën heeft een rol bij de belastinginning.

Neveneffecten
Alle bezoekers van casino's worden geregistreerd. Ze moeten een personenkaart aanschaffen en zich daarvoor legitimeren. Minderjarigen wordt de toegang geweigerd. Kredietverlening in Franse casino's is toegestaan, evenals reclame, alcohol en andere activiteiten naast de casinospelen. Over de effecten van casino's op de economie, de criminaliteit en de gokverslaving zijn ons geen onderzoeken bekend.

[1] Dat betekent dat behalve Parijs, enkel Bordeaux, Marseille, Lyon, Toulouse en Lille de benodigde bevolkingsomvang hebben.
[2] De wet is wel een aantal malen gewijzigd en nieuwe wetgeving is toegevoegd.

BUITEN DE EUROPESE UNIE

Nieuw-Zeeland

Uitgangspunten beleid
De Casino Control Act van 1990, die de casino's legaliseert, noemt drie specifieke doelen van het beleid:

- Het bevorderen van toerisme
- Het verzekeren van eerlijk spel in de casino's
- Het vrijwaren van het casinowezen van criminele invloeden

Het Nieuw-Zeelandse beleid is te karakteriseren als een overheidsbelangen model.

Aanbieders
In 2000 waren er vijf private aanbieders van casinospelen in Nieuw-Zeeland. Allen zijn afkomstig uit het buitenland. In 2002 gaat het zesde casino in Hamilton open.

Aanbod
Er waren in 2000 vijf casino's in Nieuw-Zeeland. De eerste was het casino in Christchurch op het zuidereiland, daarna volgden casino's in Auckland, Dunedin en twee in Queenstown. Alleen het casino van Auckland ligt op het noordereiland. Dit casino, het Sky City casino is even groot als de andere vier casino's bij elkaar.

De Nieuw-Zeelandse casino's bieden allen casinospelen en speelautomaatspelen aan. De bruto spelopbrengst bedroeg in 2000 343 miljoen dollar. Per hoofd van de bevolking is dat 90 dollar, wat een stuk hoger is dan in de Europese landen.

Begunstigde opbrengsten/ belastingen
De opbrengsten gaan naar de private aanbieders van de casino's. Het is ons niet bekend hoe het belastingsysteem in elkaar zit, wel is duidelijk dat het verkrijgen van een vergunning een kostbaar proces is.

Handhaving
Handhaving van de Casino Control Act 1990 berust in eerste instantie bij de Minister van Justitie. Daarnaast voorziet de wet de installatie van een Casino Controle Autoriteit. De autoriteit verleent de vergunningen, adviseert de minister en accordeert casinospelen van casino's. Ook heeft zij tot zeven jaar na dato recht op inzage van de boeken van een casino.De minister heeft verder inspecteurs aangesteld die de dagelijkse praktijk superviseren.

Neveneffecten
Het voorkomen van schadelijke effecten van gokken in casino's is een van de leidende principes van de Nieuw-Zeelandse wetgeving. Zo goed als alle Nieuw-Zeelanders nemen deel aan kansspelen. Volgens Volberg & Abbott zegt 90 tot 95% van de Nieuw-Zeelandse bevolking dit. Er zijn enige indicaties dat de introductie van casino's in Christchurch en Auckland heeft geleid tot een toename in het aantal probleemgokkers. 1,2% van de bevolking is probleemgokker.[1] Er gelden restricties voor minderjarigen (jonger dan 20) en kredietverlening is verboden.

[1] Volgens de definitie van het South Oaks Gambling Screen.

Nevada

Uitgangspunten beleid
Over de kansspelen in Nevada is al veel gepubliceerd, in het kader van dit onderzoek beperken we ons tot de hoofdpunten van het kansspelbeleid.

Nevada heeft sinds zijn ontstaan in 1864 kansspelen toegestaan. Pas sinds 1931 echter zijn casino's toegestaan. De reden voor het legaliseren is een economische. Ten tijde van de Depressie in de Verenigde Staten zocht de regering van Nevada naar een manier om de economie te stimuleren en belastingen te heffen. Ook was men overtuigd dat de anti-kansspelwetten niet te handhaven waren en ook leidden tot corruptie. Het kansspelbeleid Nevada is daarmee te karakteriseren als een overheidsbelangen model.

Na de Tweede Wereldoorlog nam de kansspelindustrie in Nevada een grote vlucht. De groei van het nabijgelegen California en de verbeterde reismogelijkheden waren hier debet aan. De groei had ook een schaduwzijde. In 1950 concludeerde de senaatscommissie dat de georganiseerde misdaad een belangrijke aandeel had in de casinomarkt van Nevada.
Om dit uit te bannen werd de Nevada kansspelcommissie en de Staat kansspel controlecommissie ingesteld, die de aandeelhouders en exploitanten van casino's rigoureus onder de loep namen.

Momenteel is de kansspelindustrie de grootste economische sector van Nevada. 25% van de beroepsbevolking is werkzaam in de industrie. In 1997 waren bruto spelopbrengsten al acht miljard dollar, op een bevolking van twee miljoen zielen, ofwel 4000 dollar per hoofd van de bevolking!

Aanbieders
Er zijn 280 casino's in Nevada, allen zijn private partijen. Er zijn geen restricties op het toetreden van buitenlandse partijen, wel zijn er voorwaarden verbonden aan het exploiteren van spelen buiten Nevada door een vergunninghouder uit Nevada.

Aanbod
Een casino in Nevada mag zo goed als elk spel gespeeld om geld of bezit aanbieden. Dat is daarmee ruimer dan enkel casinospelen en speelautomaatspelen. Wel geldt dat de exploitant een zogenaamde onbeperkte vergunning moet hebben. Een beperkte vergunning geeft alleen recht op het exploiteren van een beperkt aantal speelautomaten.

Het aanbod in Nevada is geografisch geconcentreerd. In Las Vegas natuurlijk, maar ook in Reno, Laughlin en Lake Tahoe. Gekoppeld aan de voor Europese begrippen enorme omvang van de casino's betekent dat een zeer grote concentratie casinospelen. Er is zoals, Thompson dat opmerkt dan ook in het geheel geen sprake van lokale monopoliën, zoals deze in Europa gebruikelijk zijn.

Begunstigde opbrengsten/ belastingen
De opbrengsten gaan naar de private partijen die de casino's exploiteren. Kansspelbelastingen leveren 45% van de inkomsten van de staat Nevada op. Daarnaast levert het aan het kansspelbezoek gerelateerde toerisme nog eens 25% van de inkomsten.

Desondanks zijn de belastingen op kansspelen voor Europese begrippen zeer laag. Het is een glijdende schaal van 3% van de bruto-opbrengst tot 6,25% van de bruto-opbrengst.

Handhaving
De staat heeft het verlenen van vergunningen gedelegeerd aan Nevada kansspelcommissie. Het handhaven en reguleren van de kansspelwetgeving is een taak van de staats kansspel controle-commissie. Deze voert onder meer onderzoek uit naar de aanvragers van kansspelvergunningen.

De lokale overheid heeft het recht om zijn eigen vergunningssysteem en regulering in te voeren. In de praktijk betekent deze beleidsvrijheid vooral variatie in belastingwetgeving en niet in vergunningsystematiek.

Neveneffecten
Gezien de gigantische omvang van de kansspelindustrie en Nevada is het effect op de economie verhoudingsgewijs zeer groot. Door de enorme toeristenstroom naar Nevada is het effect op de economie zonder meer positief.

In Nevada gaat veel aandacht uit naar het voorkomen van inmenging van de georganiseerde misdaad. Alle aandeelhouders in een casino moeten een vergunning hebben. De vergunninghouder moet een bewijs van goed gedrag hebben. De herkomst van de financiën moet duidelijk zijn en toepasselijk, zoals de wet dat omschrijft. Ook moet de boekhouding op orde zijn, er worden regelmatig audits uitgevoerd door de controlecommissie.

2,8% van de volwassen inwoners van Nevada is probleemgokker.[1] De casino's zijn 24 uur per dag open en het staat de casino's vrij om ook andere vormen van entertainment te organiseren. Er is wel een lijst met mensen met een gokverbod. Dit zijn echter geen probleemgokkers, maar personen die geassocieerd worden met georganiseerde misdaad. Alleen het weren van minderjarigen, in dit geval mensen onder de 21 jaar is ook in Nevada geboden.

Queensland, Australië

Uitgangspunten beleid
Ook Queensland kent een overheidsbelangen model. Doelen zijn stimuleren van toerisme en belastinginkomsten voor de overheid. 5% van de inkomsten van de federale overheid komen uit de kansspelbelastingen. Het beleid in Queensland en in de overige staten van Australië vertoont veel gelijkenissen met het beleid in Nevada. Een uitzondering daarop, zo stelt Thompson, is de geografische spreiding van de locaties in Australië.

Aanbieders
In 1996 waren er vier casino's in Queensland. [2] Allen zijn het eigendom van private partijen. Buitenlandse investeerders mogen niet meer dan 40% van de aandelen van een casino bezitten. De casino's zijn groter dan Europese casino's. De casino's in Brisbane en Gold Coast hebben 100 tafels.

[1] Zie Volberg, 2002. Ook hier is de definitie uit het SOGS gebruikt.
[2] In Brisbane, Townsville, Gold Coast en Cairns.

Aanbod
Casinospelen en speelautomaten mogen uitgebaat worden. De wet schrijft voor welke spellen toegestaan zijn.Het aanbod is verspreid over Queensland. De wet schrijft voor waar casino's geopend mogen worden.

Financiën
De opbrengsten gaan naar de private partijen. De belastingen bestaan uit een vast bedrag per kwartaal voor de vergunning en daarboven op een maandelijkse aanslag van 20% voor de grotere casino's in Brisbane en Gold Coast en 10% voor de casino's in Townsville en Cairns.

Handhaving
De Casino controlewet van1982 regelt de casinospelen. Het beleid is onderdeel van de portefeuille van de Minister van Financiën. Het Queensland Bureau van kansspelregulering is verantwoordelijk voor de regulering van casino's en speelautomatenspelen. Inspecteurs van dit bureau voeren ter plaatse bij de casino's de handhaving uit.

Schadelijke neveneffecten en restricties
Net als het beleid in Nevada is dat van Queensland vooral gericht op het voorkomen van de inmenging van de georganiseerde misdaad in het casinowezen. Werknemers en exploitanten moeten een vergunning hebben van de het bureau van kansspelregulering. Zij moeten een achtergrondonderzoek ondergaan. Ook audits en door de minister goedgekeurde interne controles zijn wettelijk verplicht. Casino's zijn 24 uur per dag open en reclame maken is toegestaan. Daarentegen is kredietverlening verboden en het is mogelijk om zelf te verzoeken om een gokverbod. Minderjarigen hebben geen toegang tot casino's.
Er zijn, zie Volberg et al, indicaties dat de prevalentie van probleemgokken in Australië hoger ligt dan in de rest van de wereld. Op de studies die dit uitwijzen is echter veel aan te merken, zo constateren zij. Onduidelijk is of de resultaten wel vergelijkbaar zijn met de resultaten in andere landen.

Bijlage 2 Vragenlijst

Bijlage 3 Non-respons

In deze bijlage nemen we de non-respons extra onder de loep. De respondenten die deelname hebben geweigerd is de reden hiervoor gevraagd. Van belang is de achtergrond van de weigeringen te kennen. Meer specifiek is belangrijk in hoeverre de weigering samenhangt met het onderwerp van de enquête. Indien veel weigeringen hiermee van doen hebben kan het zijn dat de enquête een vertekend beeld geeft van de mening van de populatie.
In onderstaande tabel staan verschillende redenen opgesomd waarom mensen niet hebben meegewerkt aan de enquête. Het blijkt dat de categorie 'Geen tijd/ geen zin' de grootste is. Zo'n 60% van de respondenten weigerde om deze redenen. Nog eens 13% zegt tegenstander van (telefonische) enquêtes te zijn. Deze groep is zoals dat heet enquêtemoe.
Van belang zijn de categorieën 'taboeonderwerp', 'persoonlijke reden' en 'tegen deze enquête'. Deze categorieën indiceren dat de respondent om redenen die met de enquête te maken hebben niet deelnemen. Bij elkaar zegt zo'n 13% om een van deze redenen te weigeren.

Tabel B3.1 Weigeringsgronden

Weigeringgrond	Aantal	%
Geen tijd/geen zin	2066	58%
Tegen deze enquête	284	8%
Taboeonderwerp	87	2%
Persoonlijke redenen	101	3%
Tegen telefonische enquêtes	145	4%
Tegen enquêtes in het algemeen	327	9%
Tegen commerciële enquêtes	4	0%
Niet eens met bekend zijn NAWT	2	0%
Iemand anders weigert voor resp.	64	2%
Hoorn wordt erop gegooid	141	4%
Geen specifieke reden gegeven	175	5%
Anderen bij resp. mogen niets horen	3	0%
Andere reden weigering	151	4%
Agressieve weigering (schelden)	5	0%
Totaal	3555	100%

Bijlage 4 Tellingen

Tabel B4.1 Waagt U zelf wel eens een gokje? (N=2000, vraag 2)

	%
Weet niet/ geen mening	0%
Ja	59%
Nee	41%
Totaal	100.0%

Tabel B4.2 Als nee op vraag 2, bent u het de komende 12 maanden wel van plan? (vraag 3, n=799)

	%
Weet niet/geen mening	1%
Zeker wel van plan	1%
Waarschijnlijk wel van plan	2%
Waarschijnlijk niet van plan	5%
Zeker niet van plan	33%
Totaal	41%

Tabel B4.3 Beoefening diverse kansspelen (n=2000)

	Krasloten (vraag 4)	Loterijen (vraag 6)	Toto/lotto (vraag 5)	Speel-automaat (vraag 7)	Roulette (vraag 9)	Kaarten/dob-belen om geld (vraag 11)	Casinospelen op internet (vraag 29)
Ja, vaak	0%	19%	4%	0%	0%	1%	0.0%
Ja, regelmatig	3%	21%	4%	1%	1%	2%	0.7%
Ja, soms	9%	8%	3%	4%	4%	3%	0.5%
Ja, zelden	13%	3%	2%	6%	5%	2%	0.9%
Nee, nooit	75%	49%	87%	89%	90%	92%	98.0%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabel B4.4 Welk deel van de respondenten beoefent wel eens casinospelen of speelautomaatspelen? (n=2000, combinatie vraag 7, 9 en 11)

	%
Niet	80%
Wel	20%
Totaal	100%

Tabel B4.5 Waar beoefent men spelen die in casino's gespeeld worden?
(Meerdere antwoorden mogelijk, alleen gesteld aan degenen die zeiden het spel te beoefenen)

	Speelautomaten (vraag 8)	Roulette (vraag 10)	Kaarten of dobbelen om geld (vraag 12)
Casino	28%	94%	42%
Amusementscentrum/ gokhal/ speelautomatenhal	16%	3%	0%
Kantines/ buurthuizen	5%	0%	4%
Overige horeca (kaartcafés, gokpanden)	54%	0%	10%
Achterafkamertje	0%	1%	49%
Overige bedrijven (partycentra, cateringbedrijven)	8%	0%	0%
Anders, nl...	4%	4%	3%

Tabel B4.6 Welk deel is wel eens in een speelgelegenheden geweest met een groot aantal speelautomaten en/ of roulette of rouletteachtige spelen, of kaarten of dobbelen om geld? (n=2000, vraag 13)

	%
Ja	25%
Nee	26%
Totaal	51%
Vraag NVT	49%
	100%

Tabel B4.7 En in 2001? (n=2000, vraag 14)

	%
Ja	12%
Nee	21%
Totaal	33%
Vraag NVT	67%
	100%

Tabel B4.8 Bezoek laatste keer casino, (samenstelling van vraag 15 tot en met 21, totaal n=2000)

	%
Onbekend	0%
Holland Casino	8%
Ander casino dan Holland casino	2%
casino in het buitenland'	1%
Anders	0%
Totaal	11%

* In tabel 8, 11b, 12 t/m 18 zijn degenen van wie is vastgesteld dat ze een automatenhal hebben bezocht weggelaten. Bij tabel 9 en 10 is dit niet het geval.

Tabel B4.9 Bezoekfrequentie in 2001 (vraag 15)

	N	Minimum	Maximum	Som	Gemiddelde	SD
Bezoekfrequentie	263	1	80	6 miljoen	4	10
Waarvan Holland Casino	176	1	80	4 miljoen	5	12

Tabel B4.10 Welk type speelgelegenheid in 2001? (vraag 17, n=268)

	%
Casino ongespecificeerd	12%
Holland Casino	69%
Ander casino in Nederland	2%
Ander casino in het buitenland	4%
Amusementscentrum/ speelautomatenhal/ gokhal	16%
Kantines	0%
Overige horeca	0%
Anders, nl...	3%
Totaal	100%

Gepercenteerd op aantal respondenten

Tabel B4.11a In welke plaatsen bezoekt men casino's? (vraag 16, n=268)

Plaats bezoek	%
Amsterdam	16%
Breda	9%
Eindhoven	7%
Groningen	11%
Nijmegen	10%
Rotterdam	8%
Scheveningen	20%
Schiphol	1%
Utrecht	6%
Valkenburg	9%
Zandvoort	7%
Elders in Nederland	10%
Elders buiten Nederland	7%
Weet niet	1%
Totaal	100%

Gepercenteerd op aantal respondenten

Tabel B4.11b In welke plaats vond het laatste bezoek plaats (vraag 18, n=235)?

Plaats laatste bezoek	%
Amsterdam	14%
Breda	8%
Eindhoven	6%
Groningen	10%
Nijmegen	8%
Rotterdam	6%
Scheveningen	17%
Schiphol	1%
Utrecht	4%
Valkenburg	7%
Zandvoort	4%
Elders in Nederland	8%
Elders buiten Nederland	6%
Weet niet	1%
Totaal	100%

Gepercenteerd op aantal respondenten

Tabel B4.12 Hoe heette het laatst bezocht casino? (vraag 19, n=235)

Hoe heette het laatst bezochte casino?		Buitenlandse casino's weggelaten*
	%	%
Holland Casino	76%	81%
Andere naam dan Holland casino	11%	7%
Weet niet	12%	11%
Totaal	100%	100%

* Bij dit percentage hebben we degenen die bij vraag 18 een buitenlandse plaats aangaven weggelaten.

Tabel B4.13 Moest u een legitimatiebewijs laten zien? (vraag 20, n=235)

	%
Weet niet/ geen mening	0%
Ja	80%
Nee	20%
Totaal	100%

Tabel B4.14 Genoemde redenen voor casinobezoek (vraag 21, n=235)

	%
Het is legaal	6%
Het is veilig	3%
Het is betrouwbaar	7%
Ik was er met vakantie/ op reis	11%
Gratis toegang/ eten drinken of extra fiches	1%
Het is hier gezellig/ ontspannen	21%
Het is de keuze van mijn vrienden/ collega s	13%
Om anderen te zien gokken	1%
Het is dichtbij huis	18%
Het is makkelijk bereikbaar	9%
Het is dichtbij andere uitgaansgelegenheden	1%
Ik was in de buurt	6%
Spanning, kick, sensatie	3%
Het spelaanbod	1%
Ik kan hier veel geld winnen	0%
Geen bewuste keuze	3%
Speciale gelegenheid	5%
weet niet/geen mening	2%
Anders, nl...	16%
Totaal	100%

Tabel B4.15 Spelen de volgende redenen een rol bij laatste bezoek? (vraag 22, n=235)

	Ja	Nee
Ik hoef me niet te legitimeren	8%	86%
Het is dichtbij huis	53%	44%
Het is makkelijk bereikbaar	75%	23%
Ik wil verloren geld terugwinnen	11%	87%

Tabel B4.16 Welke spelen heeft u gespeeld? (vraag 23, n=235)

	%
Speelautomaatspelen	46%
Roulette	48%
Observatieroulette	1%
Big Wheel- Eurowheel	3%
Dobbelspelen	1%
Kaartspelen	29%
Wedden op paardenraces	
Geen	5%
Weet niet/geen mening	1%
Andere spelen	10%
Totaal	100%

Tabel B4.17 Heeft casino wat u als laatste bezocht heeft een dergelijke vergunning? (vraag 26, n=235)

	%
Weet niet/geen mening	1,8%
Ja, zeker	81,0%
Ja, waarschijnlijk	11,4%
Weet niet, niet op gelet	3,1%
Nee, waarschijnlijk niet	1,5%
Nee, zeker niet	1,3%
Totaal	100%

Tabel B4.18 Meningen over stellingen tav vergunningen (n=235)

	Weet niet	Helemaal mee eens	Mee eens	Mee eens noch oneens	Mee oneens	Helemaal mee oneens
Aanbieder casinospelen moet vergunning hebben (vraag 27)		64,3%	27,9%	4,6%	2,4%	0,8%
Geen casinospelen spelen in casino zonder vergunning (vraag 28)	4,4%	42,7%	35,5%	8,3%	8,2%	0,8%

Tabel B4.19 Bezoek komende 12 maanden (n=1260, vraag 31)

	Totaal (%)	Casino bezocht in laatste 12 maanden	Geen casino bezocht in de laatste 12 maanden
Weet niet/geen mening	3,4%	5,5%	3,8%
Zeker wel van plan	6,6%	23,1%	2,8%
Waarschijnlijk wel van plan	16,8%	38,5%	12,8%
Waarschijnlijk niet van plan	16,2%	14,8%	21,8%
Zeker niet van plan	57,0%	18,1%	58,7%
Totaal	100%	100%	100%

* Vraag is gesteld aan respondenten die wel eens een gokje wagen of van plan zijn dat de komende 12 maanden te doen.

Tabel B4.20 Motieven vermijden casino's (vraag 32)

	%
Ik vind ze niet gezellig/ ontspannen	27%
Ik vind de mensen niet leuk	1%
Mijn vrienden/ collega s gaan er niet naartoe	1%
Deze speelgelegenheden zijn onveilig	0%
In deze speelgelegenheden is sprake van veel criminaliteit	0%
Het is ver weg	1%
Het is moeilijk bereikbaar	1%
Het is niet in de buurt andere uitgaansgelegenheden	1%
Geen spanning, kick, sensatie	7%
Ik vind de spellen niet leuk	5%
Ik ben bang om geld te verliezen	26%
Het is tegen mijn (geloofs) overtuiging	1%
Ik ben niet bekend met deze speelgelegenheden/ ik weet niet	2%
Angst voor gokverslaving	6%
Ik bezoek liever een andere uitgaansgelegenheid	8%
Ik begrijp de spelregels niet	0%
Geen geld meer voor	6%
weet niet/geen mening	2%
Anders, nl...	27%
Totaal	100%

Tabel B4.21 Motieven casino bezoek? (vraag 33)

Reden	%
Ik vind ze gezellig/ ontspannen	75%
Ik vind de mensen leuk	4%
Mijn vrienden/ collega s gaan er naartoe	11%
Deze speelgelegenheden zijn veilig	0%
In deze speelgelegenheden is geen sprake van veel criminaliteit	0%
Het is dichtbij	2%
Het is makkelijk bereikbaar	0%
Het is in de buurt van andere uitgaansgelegenheden	2%
Spanning, kick, sensatie	16%
Ik vind de spellen leuk	4%
Ik wil geld winnen	8%
Nieuwsgierigheid	4%
weet niet/geen mening	1%
Anders, nl...	11%
Totaal	100%

Tabel B4.22 Verschillen HC en Illegale casino's
(Gesteld aan degenen die of ooit in een casino zijn geweest,
of van plan zijn naar een casino te gaan, n=712, vraag 34)

Verschil	%
Het spelaanbod	1%
De sfeer	2%
De integriteit van het casino (staatstoezicht, uitbetalen prijzen)	3%
Preventiebeleid tav. Gokverslaving	0%
Legaal versus illegaal	5%
Holland Casino is veiliger/ minder crimineel	2%
Andere casino s zijn veiliger/ minder crimineel	0%
Andere casino s hebben gratis entree	0%
Holland casino heeft toelatingseisen	1%
Andere casino s hebben ruimere openingstijden	0%
Legitimatieplicht	1%
Kan geen verschillen noemen	56%
weet niet/geen mening	26%
Anders, nl...	6%
Totaal	100%

Tabel B4.23 Welk casino heeft uw voorkeur? HC of ander? Vraag 35

	%
Weet niet/geen mening	11,3%
Holland casino	50,0%
Ander casino	0,8%
Geen voorkeur	37,9%
Totaal	100%

Tabel B4.24 Zou u naar HC gaan als deze op een half uur gebouwd werd?
(Gesteld aan degenen die of ooit in een casino zijn geweest,
of van plan zijn naar een casino te gaan. Niet gesteld aan degenen die nooit een gokje wagen, niet van plan zijn dat te doen en ook niet van plan zijn om naar een casino te gaan n=712, vraag 36)[1]

	%
Weet niet/geen mening	0,9%
Zeker niet	11,1%
Waarschijnlijk niet	4,6%
Misschien	4,8%
Waarschijnlijk wel	6,5%
Zeker wel	4,3%
Er is al een vestiging van Holland Casino op max een half uur	6,5%
Totaal	38,5%

[1] Het verschil met tabel 2.13 in hoofdstuk 2 wordt veroorzaakt doordat de categorie "er is al … een half uur" omwille van de vergelijkbaarheid met tabel 2.12 is herverdeeld over de overige categorieën op basis van het antwoord op vraag 34.

Tabel B4.25 Zou dit ten koste gaan van uw bezoek aan? (Gesteld aan degenen die of ooit in een casino zijn geweest, of van plan zijn naar een casino te gaan, n=712, vraag 37)

	Weet niet	Ja	Nee	NVT	Totaal
Andere casino's	0,6%	3,3%	9,8%	4,2%	17,2%
Speelautomatenhallen	0,8%	1,8%	9,7%	5,0%	17,2%
Internetcasino's	0,4%	0,4%	5,8%		6,5%

Bijlage 5 Geïnterviewde personen

Dhr.	Bax	Hommerson Casino's
Dhr.	Franssen	Van Mens en Wisselink
Dhr.	Hoeven	Politiekorps Rotterdam Rijnmond
Dhr.	Horst	AGOG
Mevr.	Janssen	Holland Casino
Mevr.	Kok	VAN
Dhr.	Loontjes	VAN
Dhr.	Paauw	Holland Casino
Dhr.	Remmers	ACE-consultancy
Dhr.	Van ‘t Veer	Staatsloterij
Dhr.	Van Vondelen	College van Toezicht
Dhr.	De Vos	GGZ-Nederland
Dhr.	Wassink	Janshen Hahnraths
Dhr.	Weisman	VAN

Research voor Beleid
Schipholweg 13 - 15
Postbus 985
2300 AZ Leiden
telefoon: (071) 5253737
telefax: (071) 5253702
e-mail: rvb@rvbh.nl
www.researchvoorbeleid.nl